Estrutura urbana

WaterAid/Marco Betti

Este documento define uma estrutura para destacar os serviços de água e de saneamento nos contextos urbanos dos países de baixos rendimentos. Destina-se principalmente a orientar os programas nacionais da WaterAid na definição das estratégias urbanas específicas aos próprios contextos, mas espera-se que também seja de valor para outras organizações envolvidas em melhorar o saneamento. O documento abrange tanto a água como o saneamento, e faz referência ao assunto importante da melhoria da higiene, que vai ser o assunto de um documento futuro de uma estrutura da WaterAid.

A produção desta estrutura foi liderada por Erik Harvey com o apoio de John Kandulu, Timeyin Uwejamomere e Richard Carter do escritório de Londres da WaterAid. Alan Etherington e Virginia Roaf prepararam o texto inicial em que se baseia. Uma revisão exterior feita pelo Dr. Richard Franceys ajudou significativamente a melhorar o produto final. Os Departamentos de Programas Internacionais e de Políticas e Campanhas da WaterAid levaram a cabo revisões do documento, proporcionando contribuições valiosas para o processo de produção.

O documento deve ser citado como *WaterAid (2011) Estrutura Urbana, WaterAid, Londres*.

O documento encontra-se na secção de documentos do website da WaterAid – **www.wateraid.org/publications**.

WaterAid/Eva-Lotta Jansson

Índice

Figuras, quadros e tabelas 2

Glossário 3

Parte 1 Introdução e contexto 5
Contexto 6

Parte 2 Pobreza urbana e serviços 9
Segmentação da pobreza 9
Compreender as povoações de habitações pobres 10
Água e saneamento 13

Parte 3 Desafios e oportunidades 15
Demografia 15
Questões sociais 18
Economia 18
Questões técnicas 20
Governação urbana, questões institucionais e gestão dos serviços de WASH 21

Parte 4 Princípios para planear e implementar programas urbanos 25
Princípios abrangentes para o trabalho de saneamento da WaterAid 26

Parte 5 Os compromissos mínimos de um programa urbano 33
Análise da situação 33
Estratégia urbana do programa nacional 33
Colaboração 33
Provisão de serviços, desenvolvimento de capacidades e advocacia da política 34

Parte 6 Fazer escolhas estratégicas 35
Dos princípios aos programas 42
Recursos financeiros e humanos 43

Parte 7 Orientação para uma análise da situação urbana 45
Análise do passado 45
Análise da situação 45
Ferramentas de análise 47
Identificação de obstáculos 49

Notas finais e referências 51

Figuras

Figura 1: Estruturas e outros documentos da WaterAid 5
Figura 2: Triângulo de governação/gestão [Fonte: Banco Mundial, 2003] 22
Figura 3: Uma obrigação de serviços universais [Fonte: Franceys e Gerlach, 2008[14]] 23
Figura 4: Seis "arenas" de provisão de serviços 24
Figura 5: Diagrama da obrigação de serviço universal ampliado – para os serviços hídricos 35
Figura 6: Diagrama da obrigação de serviço universal ampliado – para os serviços de saneamento 39

Quadros

Quadro 1: Segmentação da pobreza[7] 9
Quadro 2: Povoações peri-urbanas 12

Tabelas

Tabela 1: Percentagem de utilização de água e saneamento urbanos [Fonte: JMP, 2010[10]] 14
Tabela 2: Opções e escolhas estratégicas do programa urbano 40
Tabela 3: Ferramenta da matriz de prioridades para as opções dos programas urbanos [Fonte: Exemplo da WaterAid na Etiópia, 2009] 41
Tabela 4: Análise SWOT hipotética (mas típica) do sistema de provisão de água de uma cidade 48
Tabela 5: Análise dos obstáculos hipotéticos para uma cidade típica 49

Glossário

Acesso

Diz-se que as pessoas têm acesso a um serviço de provisão de água ou de saneamento se puderem usar uma instalação que funciona e obedece a parâmetros adequados (geralmente conforme definidos pelo Programa Conjunto de Monitorização da OMS/UNICEF (JMP)) a uma distância razoável de casa.

Bairro degradado

A UN-HABITAT define[1] um agregado familiar de bairro degradado como um ao qual falta uma ou mais das seguintes comodidades (ou "privações de abrigo"): (1) habitação durável, (2) área suficiente para conviver, (3) acesso à provisão de água melhorada, (4) acesso a saneamento melhorado e (5) propriedade segura.

CLTS

Saneamento Total Liderado pela Comunidade: uma abordagem à promoção do saneamento que leva a uma decisão colectiva da comunidade para rejeitar a defecação ao ar livre. As comunidades procuram conseguir o estatuto de Livre de Defecação ao Ar Livre (ODF). O CLTS na sua forma mais pura não recomenda ou subsidia tecnologias de saneamento específicas.

Cobertura

A proporção ou percentagem da população que goza de um serviço "melhorado" de água ou saneamento, conforme definido pelo JMP.

Despesas de serviço sustentáveis

As despesas de manter um serviço a funcionar permanentemente, incluindo as despesas da operação e manutenção de rotina, as despesas de manutenção de capital e as despesas de capital. Também inclui todas as despesas de software e institucionais. Frequentemente mencionadas como despesas do ciclo de vida.

Em rede/ Não em rede

O estilo de provisão de serviços: redes convencionais de canalização beneficiando de economias de escala na provisão de serviços com base em gestão centralizada e investimentos de capital significativos em comparação com sistemas separados, "autónomos" que têm um ponto local de abstracção/ponto de eliminação com, talvez, redes de canalização de distribuição / de recolha da área local.

Hardware

A infra-estrutura "dura" ou física (por exemplo, latrinas, instalações de tratamento de águas residuais, canalização de distribuição de água) que possibilita os serviços de água e de saneamento.

Higiene	Práticas pessoais e do agregado familiar tais como lavagem das mãos, banhos e gestão da água armazenada na casa, todos com o fim de preservar a limpeza e a saúde.
JMP	O Programa Conjunto de Monitorização da Organização Mundial de Saúde e do Fundo das Nações Unidas para a Infância.
Marketing social	Uma abordagem que usa princípios de marketing para conseguir benefícios sociais tais como mudanças nas atitudes e comportamentos que se acha que são bons para a sociedade em geral.
OBC	Organização com Base na Comunidade
ODF	Livre de Defecação ao Ar Livre – uma ambição na maior parte das abordagens de saneamento total.
Saneamento	No sentido mais restrito, a eliminação segura ou a reutilização de excreções humanas. No sentido geral, a gestão das excreções, juntamente com a gestão dos desperdícios sólidos e águas pluviais, de outro modo mencionados como saneamento ambiental.
Sector de (WASH)	A arena em que os esforços colectivos dos governos, dos doadores, do sector privado e da sociedade civil colaboram para melhorar os serviços de água e de saneamento.
Software	Actividades que mobilizam os agregados familiares e as comunidades e definem a infra-estrutura “suave” (especialmente estruturas de gestão a nível da comunidade) que é necessária para o funcionamento dos serviços de água, saneamento e higiene.
SSIP	Provedor Independente de bens ou serviços em Pequena Escala.
Sustentabilidade	A sustentabilidade tem que ver com se os serviços de WASH e as boas práticas de higiene continuam a funcionar e a produzir benefícios ao longo do tempo. Não há limite de tempo para estes serviços contínuos, mudanças de comportamento e resultados.
WASH	Água, Saneamento e Higiene.

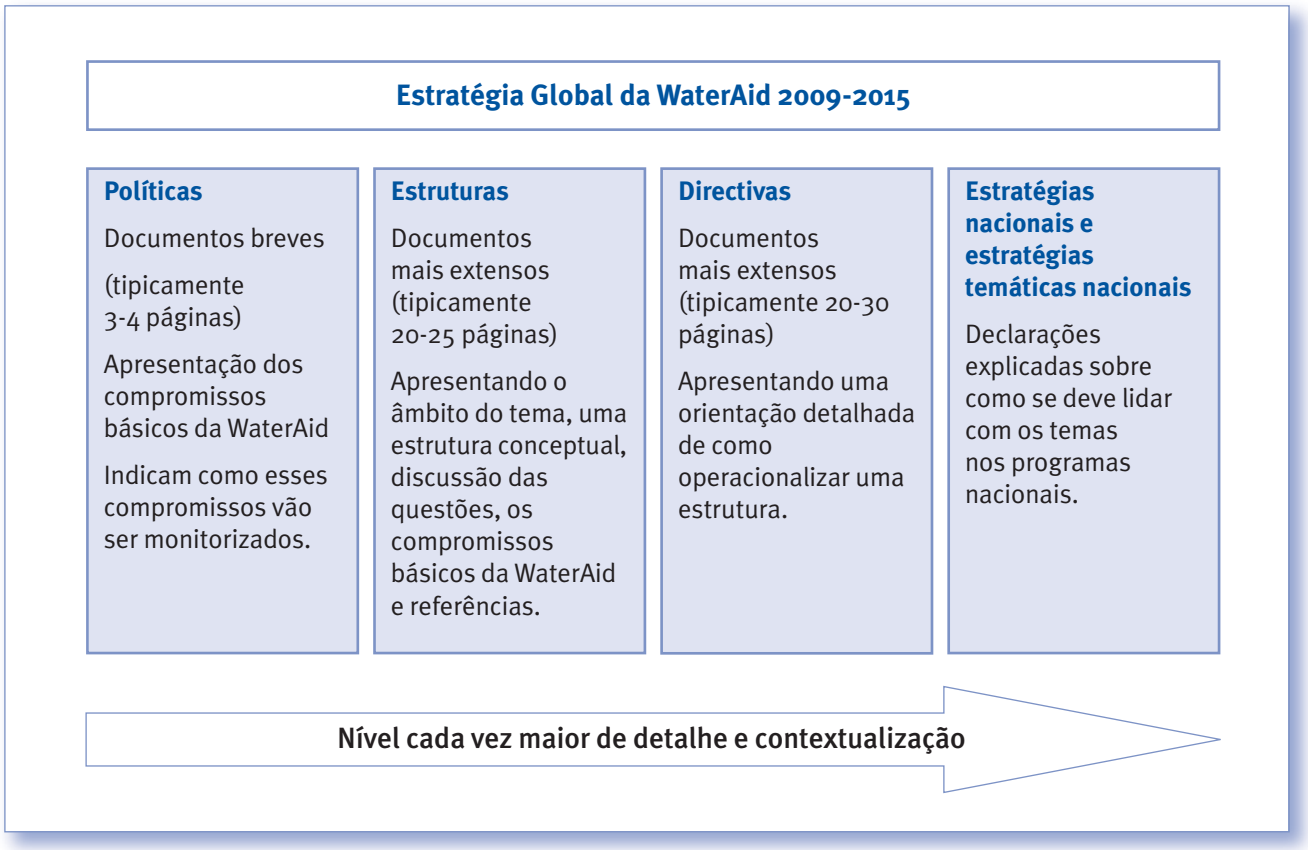
Parte 1

Introdução e contexto

Este documento define uma estrutura para apoiar e orientar a WaterAid e os parceiros da mesma na elaboração de estratégias eficazes para os programas urbanos. A estrutura deriva directamente da Estratégia Global da WaterAid de 2009-2015[2] e proporciona maior detalhe no que diz respeito aos princípios impulsionadores e aos compromissos mínimos que a WaterAid vai seguir a nível global em relação ao trabalho nas zonas urbanas.

A Figura 1 (que se segue) mostra como este e outros documentos das estruturas se situam no âmbito da Estratégia Global da WaterAid. Os compromissos incorporados nestas estruturas formam as nossas declarações mais detalhadas das políticas. Mais "abaixo" das estruturas encontra-se orientação adicional e estratégias específicas ao contexto relacionadas com a implementação do trabalho no sector urbano de água, saneamento e higiene (WASH).

Figura 1: Estruturas e outros documentos da WaterAid


Estratégia Global da WaterAid 2009-2015
Políticas
Documentos breves
(tipicamente 3-4 páginas)
Apresentação dos compromissos básicos da WaterAid
Indicam como esses compromissos vão ser monitorizados.
Estruturas
Documentos mais extensos (tipicamente 20-25 páginas)
Apresentando o âmbito do tema, uma estrutura conceptual, discussão das questões, os compromissos básicos da WaterAid e referências.
Directivas
Documentos mais extensos (tipicamente 20-30 páginas)
Apresentando uma orientação detalhada de como operacionalizar uma estrutura.
Estratégias nacionais e estratégias temáticas nacionais
Declarações explicadas sobre como se deve lidar com os temas nos programas nacionais.
Nível cada vez maior de detalhe e contextualização

Este documento deve ser usado juntamente com as seguintes estruturas, políticas e directivas da WaterAid:

- Estratégia Global
- Estrutura de equidade e inclusão.
- Estrutura de sustentabilidade.
- Estrutura de Saneamento
- Directivas e políticas nacionais sobre a qualidade da água.
- Directivas e política de gestão dos recursos hídricos
- Estrutura de higiene.
- Estrutura de segurança da água.

Quando apropriado, faz-se referência específica a estas estruturas neste documento. A estrutura urbana:

- Define uma compreensão da pobreza e dos serviços urbanos (Parte 2).
- Descreve as principais dificuldades e oportunidades nas zonas urbanas (Parte 3).
- Define os princípios gerais da WaterAid para a programação urbana (Parte 4).
- Define os principais compromissos mínimos urbanos da WaterAid (Parte 5).
- Proporciona orientação para se porem estes princípios e compromissos em prática (Partes 6 e 7).

Contexto

O mundo está a urbanizar-se. A nível global já alcançámos a altura em que 50% da população vive em cidades e cidades pequenas, apesar de nos países de baixos rendimentos da África e da Ásia só se espera chegar a esta situação aproximadamente em 2030[3]. Prevê-se que as populações urbanas totais aumentarão de 3,3 mil milhões em 2007 para 6,4 mil milhões até 2050, aumentando a uma taxa média para o período de 2007-2015, de 1,4 milhões de pessoas por semana. A maior parte destas pessoas não irá viver em centros urbanos planeados, mas sim nas comunidades pobres urbanas das "regiões menos desenvolvidas" do mundo[3]. Em muitos países de baixos rendimentos e em alguns de rendimento médio, entre um quarto e metade da população total vive em povoações de 2.000 a 200.000 habitantes (cidades pequenas a médias). No âmbito desta categoria, nos países em desenvolvimento, calcula-se que haja, actualmente, dez cidades pequenas (com populações de 2.000 a 50.000) para cada cidade de dimensão média (com populações de 50.000 a 200.000)[4].

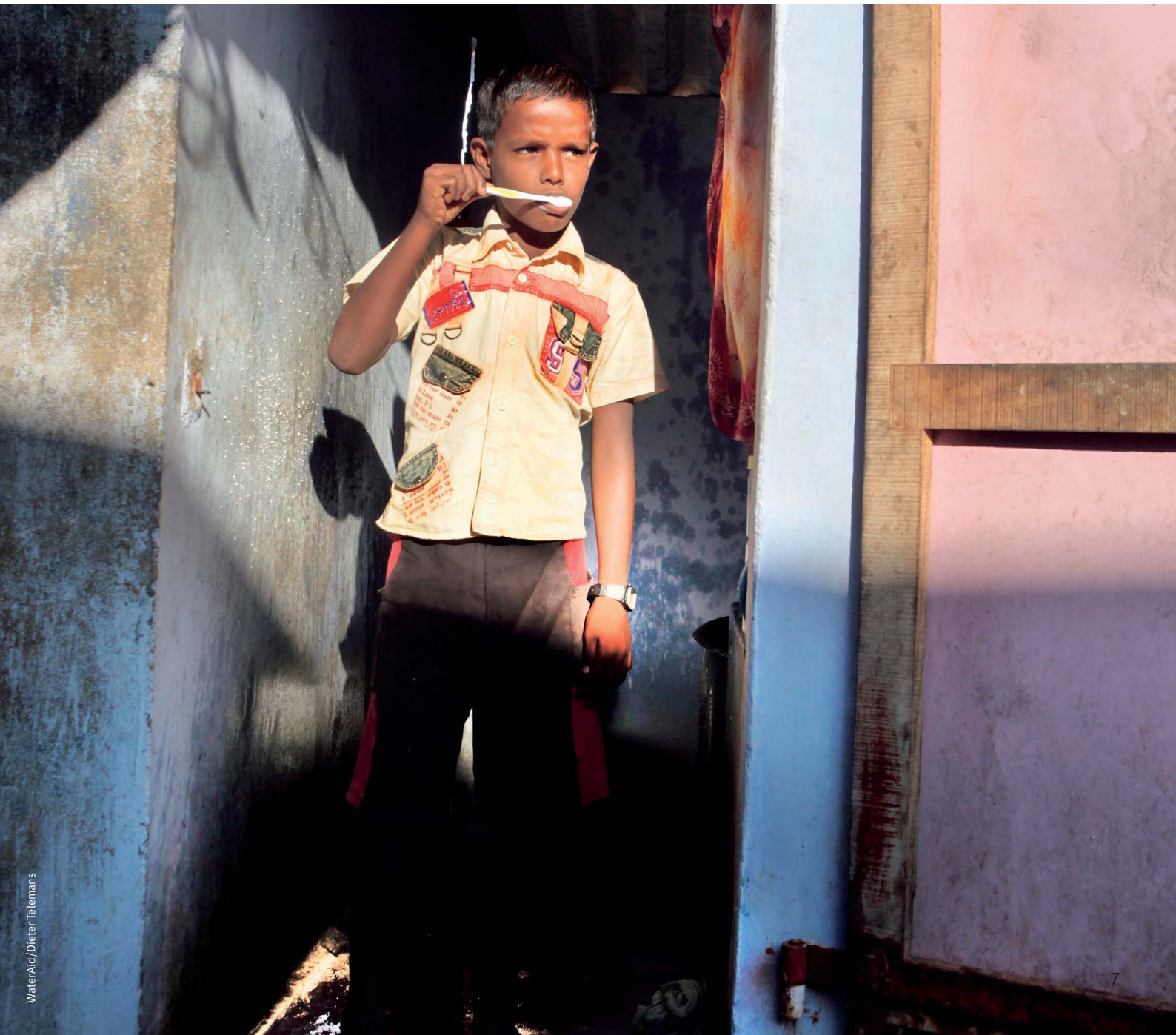
A população urbana está a crescer por três razões:

- O crescimento natural nas cidades e pequenas cidades (50% do aumento total)[5].
- As pessoas transferem-se das zonas rurais para as zonas urbanas procurando melhores oportunidades de vida (25%).
- Uma combinação das aldeias que crescem até serem definidas como sendo urbanas, e aldeias a serem absorvidas pelo crescimento das cidades vizinhas (25%).

O processo de urbanização pode ser a escolha consciente de uma pessoa ambiciosa ou de um indivíduo desesperado, ou a realidade passiva para uma pessoa que vive numa povoação rural em crescimento. As grandes cidades são naturalmente classificadas como sendo urbanas em todos os países, mas na periferia das grandes cidades e nas cidades de menor dimensão, as definições tornam-se menos claras e todos os países têm a sua própria definição de urbano (geralmente baseada na dimensão da população), que inclui outras sub-categorias tais como "cidade rural" ou "centro de crescimento (rural)".

Analisando o futuro, os demógrafos do mundo[3] prevêem que:

- Quase todo o crescimento futuro de população vai ser nas zonas urbanas dos países em desenvolvimento.
- A maior parte do crescimento ocorre em pequenas cidades: calcula-se que metade do crescimento vai ser em zonas urbanas com uma população de menos de um milhão, um quarto em cidades de entre um e cinco milhões de habitantes, e o balanço dividido igualmente entre cidades com uma população de entre cinco e dez milhões e cidades de mais de dez milhões.
- Prevê-se que tanto a população como o número de cidades pequenas (população 2.000 a 50.000) irão duplicar dentro de 15 anos, e depois duplicar outra vez dentro de 30 anos[4].
- O número de pessoas que vive em bairros degradados das zonas urbanas nas regiões em desenvolvimento deverá aumentar de 828 milhões em 2010 para 889 milhões até 2020[6].
- A percentagem da população urbana na África ao Sul do Saara que vive em bairros degradados é actualmente de um pouco menos de 62% e a taxa de redução deste número tem vindo a abrandar nos últimos anos[6].



WaterAid/Dieter Telemans

WaterAid/Marco Betti

Parte 2

Pobreza urbana e serviços

A preocupação da WaterAid nos contextos urbanos concentra-se nas pessoas pobres. A pobreza é tanto multi-dimensional como específica ao contexto. Inclui pobreza de rendimentos, pobreza em termos de habitação, pobreza dos serviços infra-estruturais, pobreza da saúde e da educação – e impotência. A pobreza manifesta-se de diversos modos: falta de saúde, ignorância, discriminação e exclusão, e falta de dignidade[7]. É necessário reconhecer estas características da pobreza juntamente com a provável "segmentação da pobreza" relacionada com a pobreza relativa do indivíduo e do tipo de povoação habitacional em que vivem. Ambas têm um efeito significativo sobre as abordagens ao desenvolvimento de melhores serviços de água e de saneamento e apoio.

Segmentação da pobreza

A pobreza é tanto absoluta como relativa. Em termos de facilitar uma melhor provisão dos serviços, é necessário compreender a dificuldade da pobreza absoluta em relação a possíveis tarifas dos serviços. É igualmente necessário compreender a **pobreza relativa no âmbito do grupo de "pessoas pobres urbanas"** para compreender como as melhorias dos serviços e os subsídios podem ser visados de melhor modo. Pensa-se que algumas cidades têm 60% da população a viver em bairros degradados, e por isso tem que haver uma segmentação adicional deste grupo – não é possível dar subsídios cruzados a toda a gente.

Quadro 1: Segmentação da pobreza[7]

Segmentação da pobreza	Características
Pessoas não pobres vulneráveis: agregados familiares de rendimentos médio baixos	Frequentemente empregados com salários baixos no governo ou no sector privado formal; vivendo em habitações mais convencionais, talvez num bairro degradado, ou na periferia do mesmo; susceptíveis a choques financeiros inesperados, particularmente doenças ou despesas familiares; as tarifas convencionais de água e de saneamento são normalmente económicas mas podem ter que ser estruturadas de modo a permitir atrasos nos pagamentos em circunstâncias excepcionais, para não afectar as finanças do agregado familiar e levar a família à pobreza.
Pessoas pobres em desenvolvimento	Podem ser caracterizadas como um agregado familiar num bairro degradado ou zona de habitação informal que tem rendimentos suficientes para serem capazes de começar a investir em materiais permanentes ou semi-permanentes para as suas próprias casas, com rendimentos bastante regulares de pelo menos um membro da família com algumas qualificações.

Pessoas pobres que se arranjam	Agregados familiares talvez com uma única pessoa empregada diariamente, sem competências, a viver no que se pode designar abrigo temporário (mas que pode ser usado por muitos anos), talvez alugado a um senhorio do bairro degradado.
Pessoas muito	Pode ser caracterizado como famílias monoparentais, muito possivelmente chefiadas por uma mulher, partilhando um abrigo temporário de uma ou duas divisões com outras famílias com emprego muito irregular ou sazonal.
Destituídos	Refere-se a quem dorme nas ruas e às crianças de rua sem espaço fixo onde viver.

É essencial compreender estes "segmentos" gerais dos agregados familiares de baixos rendimentos para se desenvolverem serviços de WASH sustentáveis. Há uma sobreposição aproximada entre alguns destes segmentos e os povoamentos descritos abaixo, mas em cada tipo de área habitacional vai haver uma mistura de níveis de rendimentos, alguns agregados familiares com receitas estáveis ou em aumento preferindo continuar em áreas de baixos rendimentos por razões diversas.

Compreender as povoações de habitações pobres

Um país pode ter diversos tipos de assentamentos urbanos de pessoas pobres (a definição destas categorias varia de país para país):

Comunidades de ocupantes ilegais

- Nenhuma segurança de propriedade da terra
- Vivem frequentemente em terrenos marginais correndo riscos físicos elevados (tais como inundações ou desabamentos)
- Incluem habitantes de passeios, esgotos, de praia e linhas férreas
- Assentamentos ilegais, maioria em risco no âmbito dos programas de "limpeza de bairros degradados", por isso necessitando de soluções temporárias de WASH.

Bairros urbanos degradados

- De alta densidade, geralmente não planeados, não lineares e com acesso limitado para veículos.
- Os materiais de construção podem variar de não duráveis até modernos e caros.
- A maioria dos residentes vive em alojamento de aluguer.
- Inclui habitações em terrenos baldios localizados entre as habitações de elite, edifícios comerciais ou institucionais, principalmente para aluguer.
- Escoamento e gestão de desperdícios sólidos de muito fraca qualidade.
- Disponibilidade limitada de saneamento, água através de vendedores/transportadores.
- Estatuto legal do assentamento é frequentemente incerto.
- É provável que fiquem por muitos anos, exigindo soluções apropriadas que minimizem os riscos ao mesmo tempo que não "melhoram demasiado" para não chegarem ao ponto dos senhorios poderem aumentar as rendas e expulsarem os agregados familiares de baixos rendimentos que necessitam dessas habitações económicas perto dos possíveis locais de trabalho.

Prédios altos/"bairros degradados verticais"

- Prédios altos, frequentemente construídos como uma solução para o realojamento dos habitantes expulsos dos bairros degradados numa geração anterior, agora com um agregado familiar por quarto alugado (por exemplo, três agregados familiares por "apartamento de dois quartos").
- Manutenção limitada por isso disponibilidade limitada de água (frequentemente desligada) e acesso ao saneamento de qualidade muito fraca devido à sobrepopulação e à falta de água para descarregar os autoclismos.
- Legal (apesar de que provavelmente há subalugueres ilegais).

Empreendimentos habitacionais

- Um tipo de habitação que se encontra em algumas áreas de baixos rendimentos (muito comum em certas partes do mundo, por exemplo na África Ocidental) em que um lote foi subdividido pelo senhorio num design tipo pátio com cada divisão à volta do pátio a dar abrigo a um agregado familiar.
- Tipicamente 10-15 agregados familiares por empreendimento (alegadamente, 99 agregados familiares num exemplo). De notar que há um século os bairros degradados no RU, por exemplo, eram mencionados tipicamente como "courts" (pátios) com uma disposição semelhante com edifícios de dois ou três andares à volta do pátio.
- Simbolizado por uma única torneira partilhada e uma latrina única/dupla para todos.

Peri-urbano

- Nova área habitacional de menor densidade, um certo traçado e planeamento de ruas e de lotes, frequentemente sofrendo um grande crescimento da população e em transição para se tornar um "subúrbio" residencial de baixos rendimentos na periferia da cidade ("peripherique").
- Alguns residentes desenvolvem a sua própria habitação aos poucos, muitos residentes em alojamento de aluguer também têm as habitações desenvolvidas aos poucos pelos senhorios.
- Com falta de serviços de água e de saneamento nesta fase do desenvolvimento.
- É provável que seja legal através de "ocupação habitual" e/ou planeamento municipal.

Aldeias incorporadas

- Tipicamente informais, mas com acesso para veículos, disposição de aldeia.
- Materiais de construção, níveis de rendimentos e serviços no estilo de aldeias, mas agora incorporadas numa área de extensão urbana em crescimento, desse modo limitando o acesso previamente possível aos serviços económicos de provisão de água e de saneamento sem ser em rede.

Peri-rural

- Um conceito inventado para explicar o desenvolvimento de povoações "pré peri-urbanas" em que começam a aparecer habitações no campo à volta de uma cidade ou cidade pequena muito antes de qualquer desenvolvimento formal.
- Auto-serviço de água e saneamento, apropriadamente, uma vez que a densidade habitacional é demasiado limitada para permitir a ampliação económica das redes de distribuição.

Quadro 2: Povoações peri-urbanas

O termo "peri-urbano" começou a ser generalizado durante os anos oitenta na Europa. Literalmente, significa "à volta das margens ou periferia de uma cidade". Esta definição inclui (mas não se limita a) os seguintes nomes de assentamentos urbanos em todo o mundo: barrio, bidonville, bustee, edge city, favela, gecikondu, informal settlement, illegal settlement, kampung, legal settlement, pueblo invisible, pueblo joven, shanty town, squatter settlement, tugurio, villa miserere, ou qualquer que seja o termo usado para descrever as pessoas nas periferias ou margens das zonas oficiais habituais das cidades reconhecidas. Esses assentamentos podem ser grandes ou pequenos. Podem ser de longa data ou recentes. Podem ser oficialmente reconhecidos ou ignorados[8].

De notar que este documento da estrutura não usa o termo peri-urbano de modo tão inclusivo, achando que é mais útil diferenciar mais entre os tipos de habitação de baixos rendimentos.

A análise da UN-HABITAT mostra que os bairros degradados da África ao Sul do Saara são os mais destituídos; mais de 80% dos agregados familiares dos bairros degradados da região têm uma ou duas "carências de abrigo" (ver explicação no Glossário), mas quase metade sofre de pelo menos duas carências de abrigo. Aproximadamente um quinto dos agregados familiares dos bairros degradados vive em condições extremamente pobres, faltando-lhes mais de três necessidades básicas de abrigo. Em geral, a falta de saneamento e água nos bairros degradados da região piora devido ao espaço insuficiente em que as famílias vivem e à habitação inadequada e improvisada[1].

Elaborando sobre a questão mencionada pela UN-HABITAT, é portanto provável que somente 20% das pessoas pobres das zonas urbanas vivam em bairros degradados crónicos tais como Kibera (Nairobi), "Sodoma e Gomorra" (Accra) e Dharavi (Mumbai) que os forasteiros acham que é o desafio principal. Muitas povoações com baixos rendimentos são menos óbvias, mais vulgares, e satisfazem parcialmente as necessidades de um grande número de pessoas e, na realidade, são mais funcionais em termos de conexões convencionais de água dos agregados familiares do que a maior parte dos serviços ou ONGs reconhecem.

Finalmente, como indicado na Parte 1, a urbanização está a ocorrer cada vez mais fora das grandes cidades, em cidades novas, pequenas, emergentes que evoluem rapidamente para se transformarem em cidades de média dimensão. A investigação levada a cabo pela WaterAid[9] demonstrou que definir estas cidades não é de modo algum simples ou uniforme e que é necessário usar estratégias diferentes (em comparação com as grandes áreas urbanas) para garantir serviços apropriados de água e saneamento. No entanto, em geral, estas duas categorias de cidades podem ser definidas como se segue:

Cidades de média dimensão

- Áreas de baixos rendimentos – as definições nacionais variam, mas frequentemente qualquer assentamento entre 20.000 e 200.000 pessoas, com densidades que vão de média a baixa.
- Frequentemente responsáveis perante uma autoridade distrital, em geral crescendo rapidamente.
- Áreas significativas de assentamentos não planeados com rendimentos muito baixos em que os residentes pagam preços excessivos por serviços convencionais de água quando os mesmos existem.

Cidades Pequenas

- Geralmente têm um população de 2.000 a 20.000 pessoas, rendimentos geralmente baixos com residentes pobres.
- Actividades económicas emergentes para além da agricultura
- Frequentemente não são oficialmente reconhecidas ou têm estruturas governamentais muito fracas.
- Acesso tanto a redes convencionais como a fontes tradicionais que ficam a distâncias razoáveis.

Água e saneamento

A população mundial aumentou em 1,09 mil milhões entre1990 e 2008, ao mesmo tempo que o número adicional de pessoas nas zonas urbanas que usam instalações melhoradas de água como a principal fonte aumentou em 1,05 mil milhões e as que usaram saneamento melhorado aumentou em 819 milhões[10]. Estas estatísticas sugerem que apesar do aumento da cobertura da provisão de água ter sido quase a mesma que o crescimento da população, o número de pessoas servidas com saneamento melhorado não aumentou do mesmo modo. Para além do mais, os níveis dos serviços de água diminuíram, com uma menor proporção de pessoas a usar ligações canalizadas em 2008 em comparação com 1990. Além do mais, muitas cidades com "acesso" não têm serviços "adequados" suficientes, económicos e de acesso fácil. Geralmente, somente os agregados familiares de rendimentos elevados e médios têm acesso à água canalizada e uma percentagem ainda menor tem acesso a sistemas de esgotos. A tabela 1 (página seguinte) mostra percentagens de cobertura de serviços de água e de saneamento nas áreas urbanas (através das regiões em que a WaterAid está actualmente activa).

É mais comum a provisão de água ser intermitente, em que a água corre talvez durante duas horas duas vezes por dia, ou duas horas uma vez por dia, ou mesmo, nas situações mais extremas, duas horas de duas em duas semanas. Os consumidores aguentam esta provisão limitada armazenando nos agregados familiares e, conforme a riqueza, com bombas na conduta principal (geralmente ilegal), bombas para fornecer água a um tanque no telhado (para que as pessoas ricas que podem dar-se a este luxo deixem de se dar conta das limitações da provisão de água), ou tanques de armazenamento de vendedores privados para revenda de água. Estas estratégias para lidar com a situação aumentam consideravelmente o peso do acesso à água – particularmente nas povoações de rendimentos muito baixos onde o problema pode ser complicado por qualquer tendência na rotação de cortes na água a favor das áreas mais ricas (em troca de pagamentos informais).

No geral, os níveis de acesso relatados na Tabela 1 não reflectem adequadamente a qualidade do serviço que a maioria dos agregados familiares recebe. Este serviço é de muito fraca qualidade e a provisão é feita de modo a aumentar substancialmente as despesas para os agregados familiares pobres, independentemente da tarifa oficial. A tarifa, por defeito, em vez de propositadamente, proporciona maiores subsídios às pessoas ricas do que às pobres. Melhorar em geral os serviços hídricos para as pessoas pobres exige grandes mudanças no modo como os provedores de serviços funcionam.

Tabela 1: Percentagem de cobertura urbana de água e saneamento

[Fonte JMP, 2010[10]]

	África ao Sul do Saara			Sul da Ásia			Sudeste Ásiático			América Latina e Caraíbas		
Ano	1990	2000	2008	1990	2000	2008	1990	2000	2008	1990	2000	2008
População total	518	675	822	1200	1463	1669	440	517	576	442	521	576
% urbano	28	33	37	26	29	31	32	40	47	71	75	79
População urbana (milhões)	145	223	304	312	424	517	141	207	271	314	391	455
	Água potável (%)											
Provisão canalizada para as habitações	43	38	35	55	53	51	41	47	52	87	90	92
Torneira e outras melhoradas	40	44	48	36	40	44	51	45	40	8	6	5
Não melhorado	17	18	17	9	7	5	8	8	8	5	4	3
	Saneamento (%)											
Melhorado	43	43	44	56	58	57	69	74	79	81	84	86
Partilhado	29	30	31	18	19	19	8	9	10			
Não melhorado	17	17	17	3	5	10	10	7	3	13	12	12
Defecação ao ar livre	11	10	8	23	18	14	13	10	8	6	4	2

Parte 3

Desafios e oportunidades

O contexto do desenvolvimento no âmbito do ambiente urbano é mais complexo do que nas áreas rurais o que cria diversos desafios importantes para a WaterAid e os parceiros da mesma. No entanto, a economia urbana em crescimento mais rápido e o potencial para se ter acesso a economias de escala na provisão de serviços proporcionam oportunidades particulares que podem ser utilizadas para maximizar o impacto do nosso trabalho. Esta parte da estrutura destaca algumas das principais dificuldades e oportunidades que os programas urbanos da WaterAid vão ter que tomar em conta quando desenvolverem as estratégias e planos a nível nacional. Esta não é de modo algum uma revisão exaustiva mas destina-se a servir como uma orientação geral, destacando a necessidade de que cada programa nacional leve a cabo uma análise detalhada do sector urbano, para o que se inclui também uma orientação nesta estrutura. Para facilitar a compreensão e maior conveniência, estes desafios e oportunidades foram agrupados em cinco áreas: demografia, questões sociais, economia, questões técnicas e governação. Obviamente há sobreposições e ligações entre as cinco áreas.

Demografia

O aumento de densidade tem vantagens e desvantagens. A urbanização é por natureza um aumento na densidade de pessoas estabelecidas e apesar de trazer grandes vantagens tais como uma melhor economia de escala, oportunidades para cruzamento de subsídios e melhor desenvolvimento económico, também acarreta desvantagens ou desafios significativos, tais como mudanças nas estruturas e normas sociais, maiores riscos para a saúde devido a maior proximidade que ajuda as doenças a espalharem-se rapidamente, e cada vez mais ambientes naturais e construídos sob pressão.

A falta de planeamento urbano causa problemas. À medida que a urbanização atrai as pessoas a assentamentos cada vez mais densos e frequentemente não planeados, os impactos potencialmente negativos que a falta de água segura e de saneamento adequado têm nestas condições podem ser graves. A urbanização rápida causa diversas dificuldades à provisão de serviços eficaz nas nossas cidades. As soluções das economias do primeiro mundo são frequentemente vistas como sendo demasiado caras no que diz respeito ao investimento de capital e inapropriadas para desenvolver cidades predominantemente pobres. Há necessidade de soluções inovadoras. Nas grandes cidades que já têm enormes problemas com bairros degradados e desenvolvimento não planeado, as questões são difíceis principalmente devido à escala das soluções necessárias. A magnitude do desafio, e as dificuldades para se proporcionarem serviços mais económicos (e portanto com as tarifas mais baixas) às pessoas pobres que já pagam mais por serviços limitados, são tão grandes que geralmente se evitam. Solucionar essas dificuldades depende frequentemente da criação de relações entre essas comunidades pobres, as autoridades locais, os políticos e os provedores de serviços para que cheguem a um consenso e façam mudanças. Para além das grandes cidades, nas cidades pequenas e médias a emergir rapidamente, o sector de WASH tem que desenvolver modos de apoiar o investimento de capital num ambiente económico mais fraco, para poder ajudar as autoridades locais, os provedores e os residentes a evitar o desenvolvimento não planeado e descontrolado.

Dificuldades para os urbanistas. Para os arquitectos de serviços urbanos, as alterações demográficas urbanas podem ser imprevisíveis e provavelmente são instáveis. Mesmo no caso das cidades bem providas no mundo desenvolvido, esta questão apresenta um problema, mas estas cidades têm recursos de compensação, e os planos e designs conseguem absorver as mudanças ou alterações. Nas cidades com poucos recursos no mundo em desenvolvimento, este luxo não existe e como resultado, as autoridades e os provedores são completamente esmagados.

Ameaças aos recursos hídricos e à qualidade da água. A concentração cada vez maior de populações e as subsequentes actividades industriais e comerciais fazem grandes exigências aos recursos disponíveis de água, para além de apresentarem graves ameaças em temos de poluição. Em condições climáticas cada vez mais variáveis, vai ser importante assegurar que o nosso trabalho integra por completo a gestão dos recursos hídricos e a segurança da água. A vontade de apoiar o desenvolvimento de grandes instalações de recursos hídricos – barragens e reservatórios por exemplo – faz parte deste trabalho. As necessidades das populações rurais consequentemente desfavorecidas ou desalojadas (restrições à utilização das bacias hidrográficas, perda de alojamento/meios de subsistência devido às inundações dos reservatórios) exigem atenção particular.

Os migrantes urbanos procuram vidas melhores. Há diversos factores que dão impulso à urbanização, mas geralmente são de natureza económica uma vez que os indivíduos se transferem para as zonas urbanas à procura de meios de subsistência melhores e mais seguros. Outros factores que dão impulso à urbanização, em contextos diferentes, incluem conflitos ou condições climáticas cada vez mais difíceis. Muitas das pessoas que procuram melhores meios de subsistência podem inicialmente não conseguir encontrá-los nas áreas urbanas e acabam num ciclo de pobreza, frequentemente em assentamentos extremamente densos e pobres tais como os bairros degradados e as áreas de ocupação ilegal. No entanto, sem esforços significativos a nível nacional para melhorar as oportunidades para as pessoas pobres, estes locais podem servir a função de “aldeias de transição” de menor despesa, frequentemente actuando como o degrau mais baixo a partir do qual a próxima geração tenha a possibilidade de subir a escada económica. As implicações de qualquer tipo de trabalho nas áreas dos bairros degradados têm que ser tomadas em consideração cuidadosamente, especialmente assegurando que os serviços de água e de saneamento são proporcionados com base no custo mínimo para estes agregados familiares, ou então o resultado pode ser que as pessoas pobres são deixadas de fora e em circunstâncias ainda piores. Esta abordagem reconhece os direitos das pessoas a estes serviços essenciais, independentemente do sítio onde vivem, mas não implica necessariamente aceitação das suas condições de vida. Os programas que se concentram na provisão de serviços essenciais podem ser associados aos programas de advocacia ou outras iniciativas que se concentram no planeamento a nível de cidade que inclui as pessoas pobres.

Compreender a demografia urbana. É importante compreender as dinâmicas das mudanças demográficas que ocorrem nos assentamentos urbanos. As previsões a longo prazo sobre a população, a partir dos censos nacionais, não nos proporcionam informação suficiente para formar opiniões e tomar decisões robustas. Para se poder ser capaz de planear e prover em conformidade, os nossos urbanistas têm que analisar mais profundamente as tendências demográficas e tentar:

- Compreender os principais impulsionadores e fluxos da urbanização
- Compreender as transições demográficas internas que ocorrem à medida que a cidade se expande.
- Compreender os impactos e consequências adicionais que a provisão de serviços tem sobre estes fluxos e transições, e fazer com que funcionem para benefício das cidades e vilas.

Usar a nossa experiência como base. Consequentemente, a WaterAid vai ter de criar o seu próprio entendimento e capacidades nesta área para poder ser capaz de ajudar os seus parceiros urbanos com êxito. A WaterAid e os parceiros da mesma vão necessariamente ter que ir para além das instituições específicas do sector de WASH, particularmente fazendo a ligação com as instituições urbanas responsáveis pelo planeamento e desenvolvimento geral da cidade ou vila. Nas cidades de pequena ou média dimensão, pode ser simplesmente o conselho municipal, mas nas grandes cidades pode frequentemente ser um departamento específico ou diversos departamentos em conjunto. O perfil demográfico da cidade ou vila encontra-se estreitamente ligado ao desenvolvimento espacial assim como o deve ser o desenvolvimento dos principais serviços de água e saneamento. A WaterAid, sempre que apropriado, deve ter um papel positivo em reunir um entendimento claro das mudanças demográficas e das questões espaciais como parte dos processos para um planeamento mais coerente do desenvolvimento urbano.

Charlie Bibby/Financial Times

Questões sociais

O enfraquecimento da coesão social. Um dos principais desafios da urbanização e das populações cada vez mais densas, e a sofrer mudanças cada vez maiores, é a alteração da coesão social ou das estruturas e processos sociais. Nas zonas rurais o sector de WASH tenta usar a força do capital social para assegurar a participação e a propriedade e para contribuir para a sustentabilidade dos serviços. Geralmente a urbanização é uma questão de indivíduos ou famílias que se transferem, e não comunidades inteiras ou grupos sociais. Como tal, a mistura de pessoas de diferentes culturas e grupos leva a uma redefinição de estruturas sociais. No entanto, de um ponto de vista dos serviços, um impacto importante é que o indivíduo ou unidade familiar se torna mais importante do que o colectivo.

Urbanização e politização. Outros efeitos sociais da urbanização incluem o aumento da politização das populações e a alteração de papéis entre os géneros. É importante compreender estas questões no âmbito dos contextos nacionais específicos e urbanos locais para a WaterAid e os parceiros da mesma serem capazes de garantir que se planeiam as intervenções de modo apropriado. Nem todas estas mudanças devem ser vistas como sendo negativas. O aumento de consciencialização política das populações pode ser usado para ajudar a criar diálogos com as autoridades e os provedores para concretizar os direitos das pessoas aos serviços de água segura e de saneamento. Por outro lado, esta mesma politização pode também ter como resultado um desencaminhamento dos esforços para fazer isso mesmo, particularmente quando os líderes políticos e os oficiais nomeados mudam.

Economia

Procurar oportunidades. Um dos principais impulsionadores da urbanização é a procura de oportunidades económicas. Para o indivíduo e a família trata-se de procurar novas oportunidades para melhorar as vidas e os meios de subsistência. Para o país, os centros urbanos são os motores do desenvolvimento económico e do crescimento.

Da subsistência rural aos bairros degradados urbanos. Um desafio importante para os indivíduos e as famílias que migram para uma cidade ou vila é a mudança de uma economia principalmente de subsistência para um ambiente altamente orientado para o dinheiro. A necessidade de acesso aos serviços básicos não é excepção nestas circunstâncias e esta é uma das razões principais que faz com que as pessoas pobres corram risco imediato no contexto urbano. Sem acesso fácil aos materiais naturais, os que fazem a transição também se encontram em alojamento inadequado, frequentemente pouco seguro, e com necessidade de partilhar espaços e, na maior parte das vezes, a renda. Quando, por razões económicas, os pioneiros, e depois as suas famílias, se transferem para os bairros degradados ou áreas de ocupação ilegal, a situação é ainda mais difícil devido ao facto de que o senhorio não tem propriedade segura da terra. Para os inquilinos pobres, investir numa infra-estrutura de serviços que pertence a um senhorio não faz sentido. Os senhorios podem não querer investir para além de estruturas habitacionais informais em que a propriedade é incerta, e se o fizerem, esperam receber rendas mais elevadas. Os agregados familiares de baixos rendimentos têm que escolher entre as despesas do aluguer e os níveis de serviços assim como a proximidade das oportunidades de emprego.

As economias de escala não se materializam. Pela parte da autoridade do provedor de serviços, a urbanização tem prós e contras em termos económicos. Apesar das densidades populacionais em aumento poderem levar a economias de escala na provisão dos serviços, no contexto do mundo em desenvolvimento, com soluções urbanas convencionais, essas economias muito frequentemente acabam por não se concretizar para as pessoas pobres sem conexões nas zonas urbanas. Para os grandes centros urbanos, o acesso a recursos

hídricos suficientes e a gestão dos grandes riachos de águas residuais com eles relacionados exigem grandes investimentos de capital. Com uma população cujo perfil é predominantemente pobre, a capacidade de um governo recuperar o investimento através de estruturas de tarifas convencionais exige uma compreensão da política que pode não produzir vantagens políticas imediatas. Para além do mais, a operação e manutenção destes sistemas complexos de serviços são dispendiosas e as oportunidades para obter subsídios cruzados são limitadas. A falta de planeamento e controlo urbano adequado também tem como resultado grandes assentamentos não planeados, complicando ainda mais o desenvolvimento e as despesas da infra-estrutura de serviços.

Falhas na recolha de receitas e padrões dos serviços. Mesmo quando se conseguem soluções e tarifas apropriadas, a recolha destas tarifas é difícil, levando a escassez financeira e subsequentes falhas do sistema. Os serviços inadequados levam a que os consumidores de todos os níveis procurem alternativas. Os empresários preenchem frequentemente estas lacunas nos serviços (principalmente para a água, de momento) proporcionando serviços a preços significativamente mais elevados e muitas vezes de qualidade questionável. Para as pessoas pobres, incapazes de organizar alternativas melhores, esta situação expõe-nas a maior risco e consume uma quantidade desproporcionada dos rendimentos que têm disponíveis. Com as pessoas mais pobres sem ligações a pagar frequentemente dez vezes mais por unidade de água do que os grupos de rendimentos mais elevados com ligações, há uma necessidade clara de reequilibrar os mecanismos de provisão para que os agregados familiares de baixos rendimentos também possam beneficiar das economias de escala.

Não há "uma solução para todos". É necessário que haja soluções financeiras alternativas e criativas apropriadas para o perfil dos consumidores de cada cidade ou vila e para as diversas áreas dessas cidades. Mesmo no âmbito das áreas informais, pode ser necessário que haja soluções diferentes, o que se encontra, obviamente, inextricavelmente ligado às questões técnicas que se discutem em seguida.

Fazer a ligação entre as soluções técnicas à escala e a economia. A WaterAid tem que compreender melhor a economia da provisão de serviços nos contextos das áreas urbanas em que trabalha e tem que fazer a ligação desta análise às soluções técnicas apropriadas. Um dos principais desafios para a WaterAid em comparação com algumas das experiências do passado é que estas soluções propostas vão ter que ser desenvolvidas tendo em conta a escala, como parte de um desenvolvimento urbano maior e dos planos dos serviços urbanos gerais. Se os sistemas em grande escala ou os sistemas descentralizados modulares ligados às tecnologias económicas dos agregados familiares são a resposta, estes serviços têm que ser viáveis de um ponto de vista financeiro, e devem, sempre que possível, usar as oportunidades locais de desenvolvimento económico. Todos os investimentos de capital em grande escala (subsídios ou empréstimos) também têm que ser planeados com base na potencial capacidade de rendimentos dos consumidores. As soluções de serviços urbanos de WASH têm que se adaptar ao contexto socioeconómico.

Cidades Pequenas. O argumento da economia de escala é menos claro no caso das cidades pequenas. Muitas vezes, estas cidades não gozam das economias de escala ou das oportunidades dos subsídios cruzados. Já são demasiado grandes para as soluções rurais (em termos de aspectos técnicos, financeiros e de gestão), mas ainda são demasiado pequenas para as soluções urbanas convencionais. As cidades mais pequenas podem ainda não sofrer dos problemas em grande escala dos assentamentos não planeados e das dificuldades por eles causadas, o que pode proporcionar oportunidades para investir cedo em planeamento de desenvolvimento urbano inovador e sustentável para uma gestão mais eficaz do crescimento.

Questões técnicas

Recursos hídricos. A urbanização traz consigo dificuldades técnicas significativas. Alguns destes desafios estão directamente relacionados com a disponibilidade de recursos hídricos locais suficientes para prover não só às necessidades do consumo humano mas também às necessidades das actividades económicas da cidade ou vila. A pressão que o aumento do consumo exerce sobre os recursos hídricos é enorme e é frequentemente ignorada no interesse do desenvolvimento económico que é tão vital nos países em desenvolvimento. No entanto, ao não avaliar suficientemente a capacidade dos recursos hídricos locais e, portanto, como proteger estes recursos vitais, uma cidade ou vila poderiam muito rapidamente encontrar-se sem nenhum recurso ou com recursos poluídos ou a diminuir rapidamente, o que obviamente não só teria impacto sobre o desenvolvimento económico, mas também sobre a saúde e bem-estar das pessoas da cidade ou vila.

Protecção dos recursos. Nas cidades maiores em desenvolvimento, estas questões já foram frequentemente ignoradas ou o desenvolvimento e crescimento da cidade ultrapassou a capacidade das autoridades da cidade. Nestas situações, a WaterAid pode ter um papel para destacar estas questões e ajudar as autoridades, reguladores, e consumidores a actuar de modo apropriado para remediar a situação. Frequentemente, a escala destas acções pode parecer imensa, mas as acções de elevado impacto inicial podem ter que revolver à volta da protecção do recurso através de melhor saneamento, escoamento e sistemas de gestão dos desperdícios sólidos, incluindo os relacionados com a indústria local. Uma vez mais, estas acções devem formar parte dos planos e acções das cidades ou vilas maiores.

Soluções técnicas apropriadas. Um grande número dos consumidores de água e dos utentes do saneamento, o volume da procura da água e a necessidade de remover os desperdícios do ambiente humano, exigem soluções técnicas de WASH em grande escala. As economias de escala e as oportunidades proporcionadas pelos subsídios cruzados são modos em que as soluções técnicas convencionais de grande escala se tornam possíveis. No entanto, as tendências técnicas dos consultores externos ou as expectativas dos políticos e profissionais locais podem traduzir-se em sistemas inapropriados que só poderiam ser apropriados num contexto economicamente forte. Por isso, as soluções técnicas têm que satisfazer as realidades económicas do contexto local, o que não implica necessariamente que os níveis de serviços têm que ser diferentes, somente os meios de provisão, que podem variar bastante de uma parte da cidade ou vila para outra.

Cidades de pequena e média dimensãs. As cidades pequenas podem proporcionar uma oportunidade para se conseguirem soluções abrangentes com opções de provisão de serviços apropriadas que satisfaçam a necessidade e perfil económico da população e a indústria da cidade. Ao contrário das cidades maiores, em que o reajuste das soluções apropriadas se tem tornado difícil, as cidades mais pequenas podem proporcionar oportunidades para aplicar soluções técnicas inovadoras e apropriadas. As soluções apropriadas para as cidades pequenas podem não significar esquemas únicos de grandes condutas de água ou de esgotos, nem é provável que adaptem as tecnologias rurais, mas podem ter que ser sistemas modulares/descentralizados adaptáveis que funcionam em conjunto para proporcionar um serviço completo. A intenção deve ser sempre que estes sistemas evoluam para um serviço de grande escala com o menor custo possível, o que pode exigir opções de financiamento inovadoras e a longo prazo quando a cidade ainda é pequena. A oportunidade nas cidades pequenas é que pode ainda estar disponível terreno suficiente que se pode separar para infra-estruturas essenciais ou componentes de protecção ambiental, tais como canais de escoamento, zonas de protecção de rios, aterros sanitários, plantas de tratamento de água e de águas residuais e reservatórios de armazenamento.

Governação urbana, questões institucionais e a gestão dos serviços de WASH

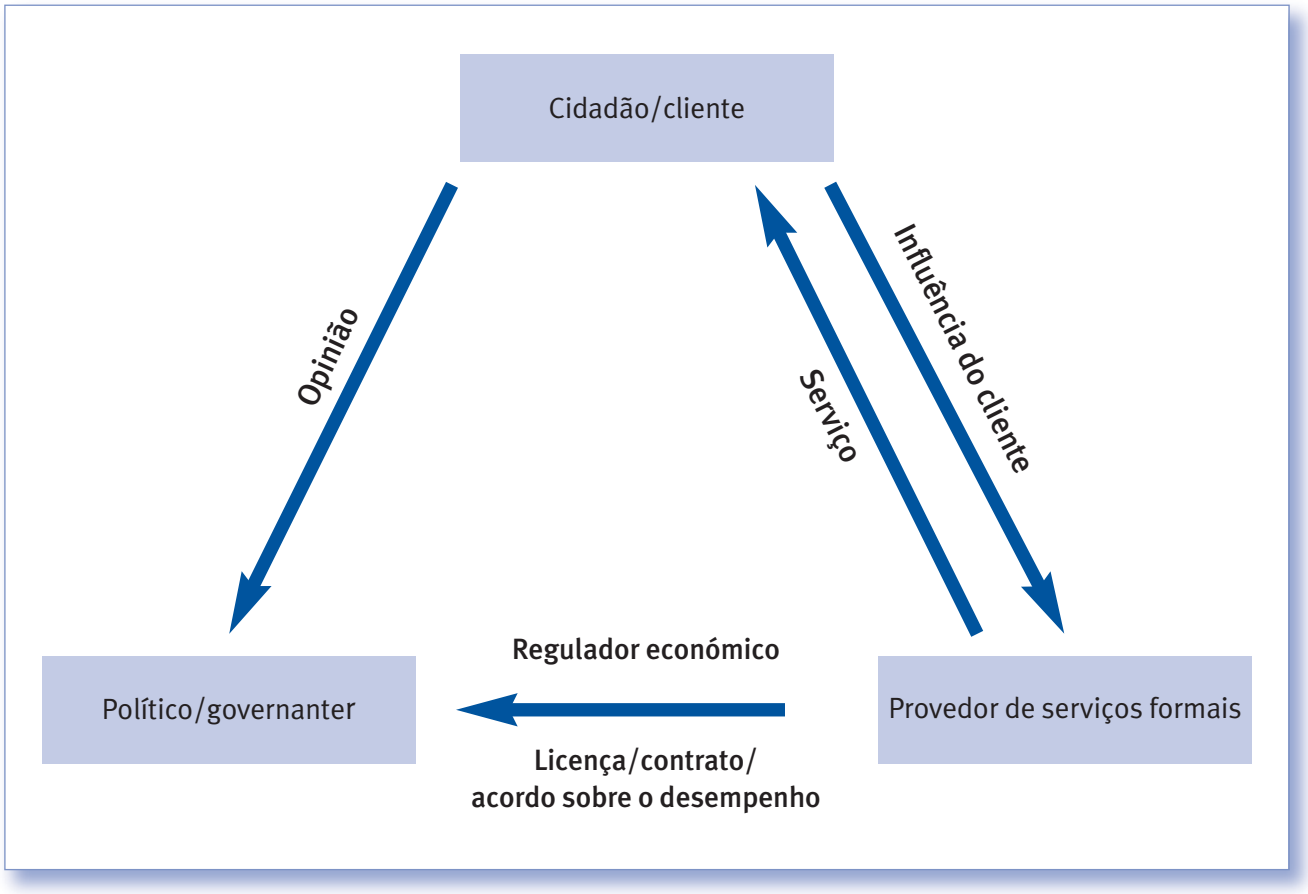
Governação Urbana. A complexidade dos serviços urbanos do ponto de vista técnico, financeiro, ambiental e social resultam naturalmente em planos de governação e gestão mais complexos. Estes planos são necessários para assegurar a provisão eficiente e viável destes serviços, mas podem tornar-se igualmente pesados e ineficientes e distrair os governos e os provedores dos serviços da meta a concretizar: uma provisão de serviços universal.

Não obstante a complexidade aparente, há uma vantagem significativa nas áreas urbanas em comparação com as zonas rurais, uma vez que os planos mais sofisticados incluem quase sempre uma organização que é claramente responsável por prover os serviços de água. Pode ser um departamento do governo local, parte da municipalidade, ou, nas cidades maiores, uma instalação de água isolada. Estes provedores de serviços são as entidades que têm o mandato da sociedade para prover o direito humano à água. No entanto, geralmente têm um desempenho relativamente fraco, provendo frequentemente aquilo que se pode designar um serviço que é "apenas suficiente". '"Apenas suficiente" para evitar grandes desafios em termos da sociedade e de governação, um desafio que geralmente é reduzido pelas "estratégias para encontrar soluções"[11] que os agregados familiares de rendimentos mais elevados adquirem como sendo a norma aceite para se conseguir uma provisão aceitável[12]. Para permitir que estas organizações desenvolvam um serviço "suficientemente bom" (não perfeito, não de nível mundial, mas suficientemente bom para prover água potável com uma tendência a favor das pessoas pobres) é um desafio para toda a comunidade do desenvolvimento. A WaterAid tem um papel a desempenhar para apoiar certos elementos desta mudança.

O "contrato" para a provisão de serviços universais. A Figura 2 (na página que se segue) ilustra a estrutura básica das relações de governação e de gestão. O consumidor (cidadão/cliente) tem um direito assumido aos serviços proporcionados por uma autoridade (municipalidade). O provedor de serviços tem o mandato através do processo eleitoral para o desenvolvimento geral da política e a supervisão da provisão de serviços. A autoridade, através do departamento de provedores de serviços, ou de uma empresa de serviços pública (raramente um provedor privado contratado), assegura a provisão destes serviços. O provedor directo, por sua vez, deve ter um contrato de provisão de serviços com o consumidor, geralmente com a expectativa de pagamento pelo consumidor. Em conjunto, a autoridade e o provedor devem estar a trabalhar para conseguir serviços universais. Nas cidades maiores pode haver uma entidade reguladora económica "semi-autónoma" para supervisionar o contrato entre as autoridades municipais e o provedor de serviços, assegurando níveis apropriados de serviços com um padrão eficiente de provisão de serviços, assim como supervisionando a utilização de subsídios (cruzados) para os consumidores mais necessitados.

Estes "contratos", nem sempre formais, também têm que reconhecer o papel (talvez temporário) dos provedores de serviços temporários, tanto formais como informais. Há uma função para a facilitação externa capacitar os clientes mais pobres em termos das suas necessidades e procura de serviços "suficientemente bons".

Figura 2: Triângulo de governação/gestão

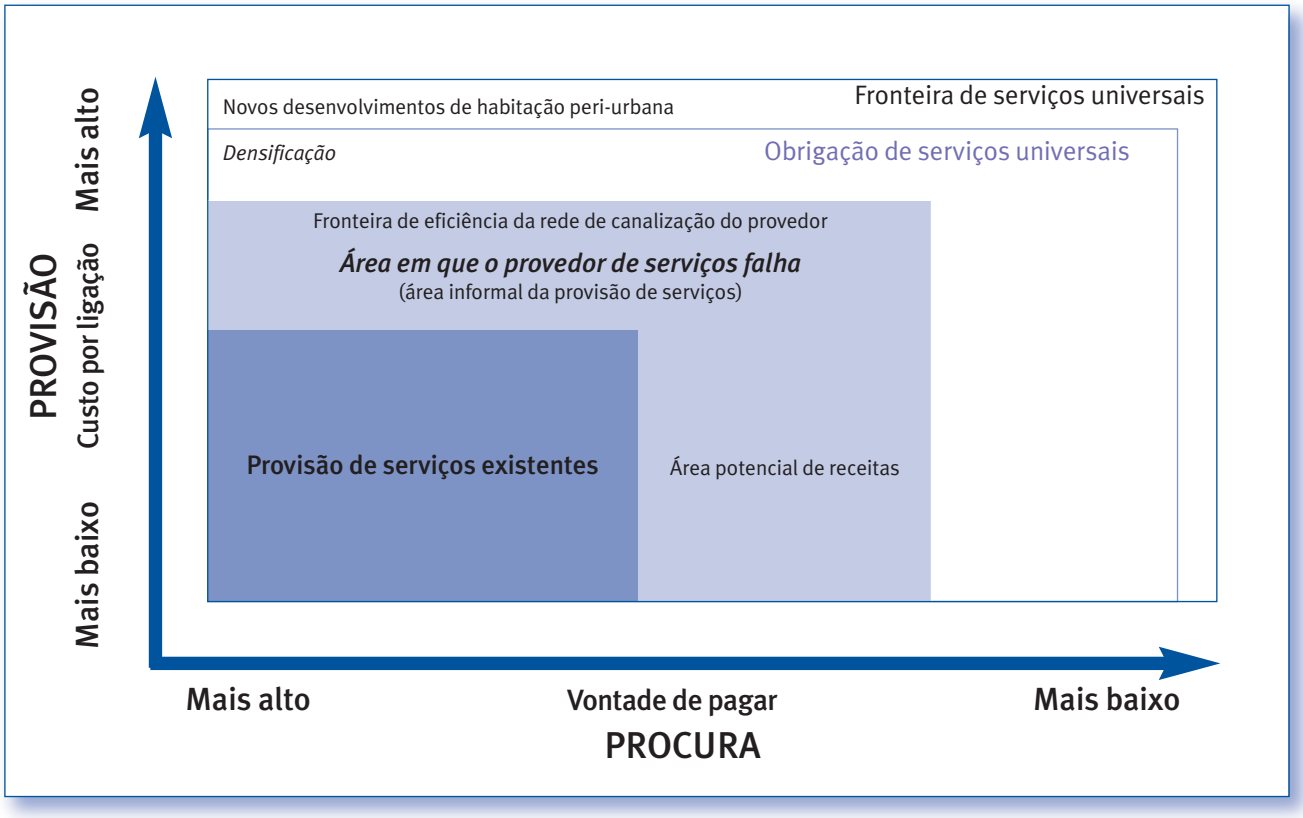


[Fonte: Banco Mundial, 2004[13]]

A necessidade de inovação e soluções que funcionam à escala. A WaterAid tem que ajudar os parceiros urbanos a encontrar, testar e redimensionar soluções inovadoras para ultrapassar estes desafios da demografia urbana e do desenvolvimento espacial. Nas grandes cidades que já sofrem de enormes problemas com bairros degradados e desenvolvimento não planeado, as questões centram-se na necessidade de se ter acesso a investimentos de capital muito significativos – com o fim de prover serviços tão económicos quanto possível. As soluções para estes problemas também dependem frequentemente de encontrar modos de dar incentivos aos provedores de serviços locais para que desempenhem com um nível "suficientemente bom", para além de criarem relações com estas comunidades, com as autoridades locais e os provedores para ajudar a assegurar que os direitos e a vontade destas populações de pagar são reconhecidos. Para além das grandes cidades, nas cidades pequenas e médias em crescimento rápido, a WaterAid e os parceiros da mesma poderiam aproveitar a oportunidade de trabalhar com as autoridades locais, os provedores e os residentes para encontrar modos de evitar a emergência dos problemas que afligem as grandes cidades. Uma vez que a escala do problema é tão grande e muda tão rapidamente, a WaterAid terá que demonstrar que as soluções que facilita funcionam à escala, mesmo quando se concentra num ou dois aspectos do desafio geral, e que as instituições urbanas principais têm suficiente poder para as fazer progredir. É vital que haja parcerias estreitas com o governo a todos os níveis, e através de sectores, assim como parcerias com outros actores importantes do desenvolvimento, particularmente as agências de financiamento.

Actores múltiplos, planos complexos, não conseguir uma provisão de serviços universal. O tipo e natureza das relações autoridade-provedor e do próprio provedor podem variar grandemente. Em contextos diferentes, há outros jogadores que se juntam ao quadro, incluindo reguladores nacionais, agências de gestão de bens nacionais, e provedores de serviços de apoio, para mencionar apenas alguns. A definição das funções e responsabilidades dos diversos actores, incluindo os doadores e as agências internacionais tais como a WaterAid, podem aumentar a incerteza sobre a governação e os planos institucionais. O resultado é que os serviços universais podem ficar fora do alcance do governo e dos provedores enfraquecidos do mesmo. Na maior parte das vezes, são as pessoas pobres e marginalizadas que vivem nos bairros degradados ou nas zonas peri-urbanas que acabam por não ter serviços. A Figura 3 (em baixo) ilustra o modelo da lacuna, como aplicado aos serviços urbanos de WASH e ilustra uma "fronteira de serviços universal" relativamente a uma "obrigação de serviços universais", que é a obrigação do provedor de serviços de concretizar o direito humano à água[14].

Figura 3: Uma obrigação de serviços universais



[Fonte: Franceys e Gerlach, 2008[14]]

A lógica de não conseguir prover. Um provedor/empresa de serviços de água serve tipicamente áreas planeadas, da economia formal com as despesas de ligação mais baixas e o que se acha que é a maior vontade de pagar. As receitas baixas e uma fraca gestão parecem limitar a expansão para o que é ilustrado acima como sendo a "área de falhanço do provedor de serviços". Esta área conceptual, assim como espacial, é limitada pelo que se chama a "fronteira de eficiência da rede de canalização do provedor", que é o limite para além do qual a densidade de habitações e as potenciais receitas são insuficientes para justificar economicamente a ampliação da rede de distribuição (um ponto importante no que diz respeito à sustentabilidade financeira). À medida que a cidade ou vila cresce e a densidade de habitações e criação de riqueza movem continuamente estes limites para o exterior, é necessário servir áreas peri-urbanas sucessivas, inicialmente com vendas maiores, serviços

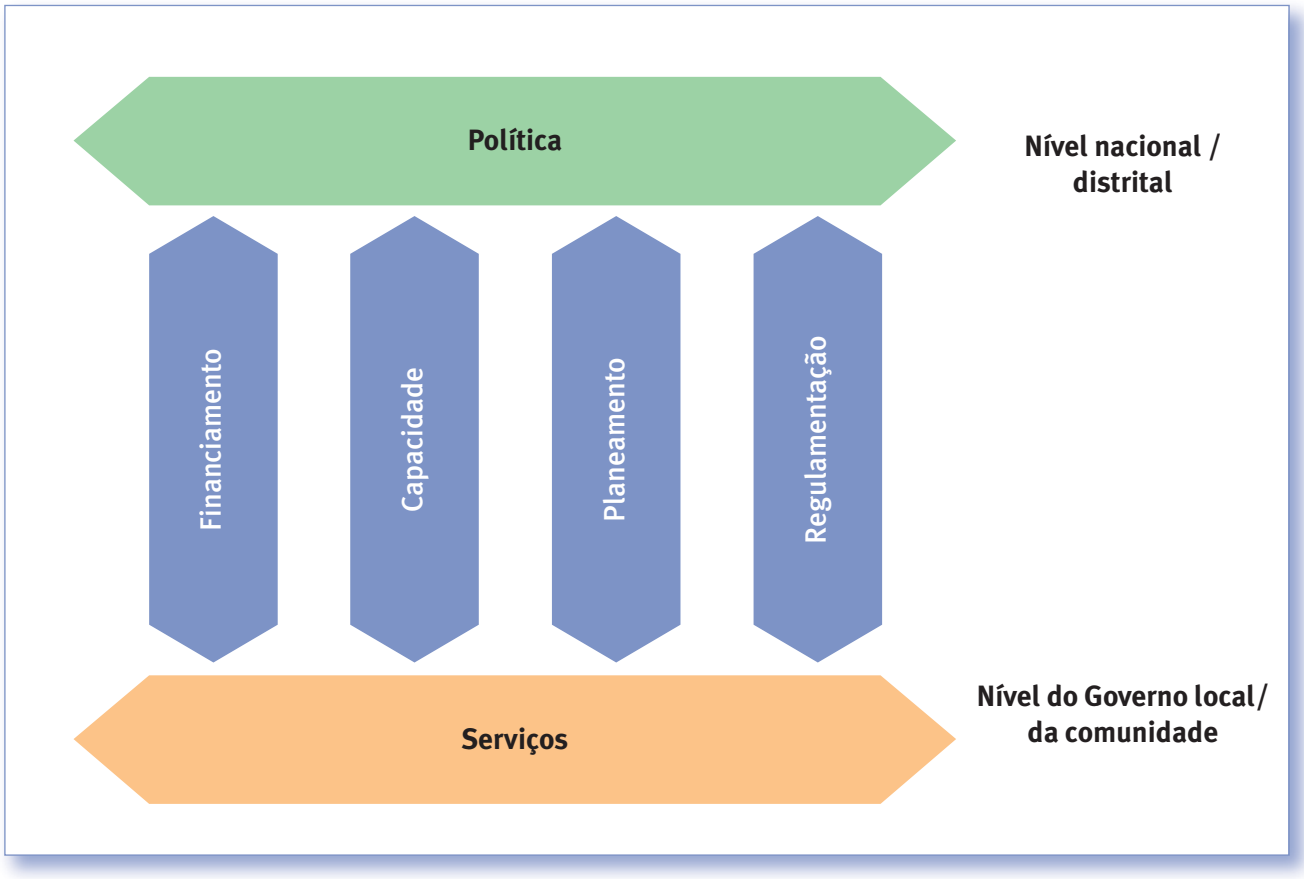
temporários de cisternas, Provedores Independentes de Pequena Dimensão (DDIPs), compra de água a granel pela comunidade e projectos de enchimento apoiados por Organizações com Base na Comunidade (OBCs) e Organizações Não Governamentais (ONGs) excepto e até o provedor de serviços designado aceitar (ou puder aceitar) essa responsabilidade.

A percepção de que há menos probabilidade de que as pessoas pobres tenham vontade ou sejam capazes de pagar parece ser contradita pelo facto de que são frequentemente forçadas a pagar bastante mais pela água, através de provedores alternativos, devido à falta de serviços formais. Este aumento de despesas para as pessoas pobres, devido às falhas do provedor de serviços, é uma área importante que preocupa a WaterAid. Facilitar que os provedores de serviços aceitem todas as suas responsabilidades quando se tornam economicamente viáveis é uma oportunidade estratégica importante para a WaterAid.

Também há exemplos de melhores práticas que demonstram como é possível ampliar a "fronteira de eficiência da rede de canalização do provedor" a um custo relativamente baixo a favor dos que têm menos vontade de pagar, descritos em maior detalhe na Parte 5.

Compreender o cenário institucional. Para a WaterAid ser capaz de proporcionar apoio estratégico e contribuições para assegurar que os serviços chegam às populações sem serviços, há uma necessidade clara de compreender as complexidades do cenário institucional – os diversos actores, as suas funções, responsabilidades e áreas de experiência, assim como as relações entre eles. Para além do triângulo de governação e de gestão apresentado acima na Figura 2 (p22), **outra estrutura útil para a análise do cenário institucional são as "seis áreas da provisão de serviços"**[15]. A premissa é que assegurar uma governação e provisão de serviços de WASH eficientes, suficientes e equitativos exige a participação geral de todos os intervenientes através das seis "arenas" ilustradas na Figura 4 (que se segue).

Figura 4: Seis "arenas" da provisão de serviços



Parte 4

Princípios para planear e implementar programas urbanos

Depois de tomar em consideração a posição do trabalho urbano na Estratégia Global da WaterAid (2009–2015)[2], esta parte da estrutura define um conjunto de cinco princípios essenciais para o plano e implementação dos programas urbanos da WaterAid. A intenção é que estes princípios formem a fundação na qual se irá basear a nossa abordagem ao trabalho urbano a nível nacional, ligado a análises detalhadas dos contextos nacionais e das cidades ou vilas.

A Estratégia Global da WaterAid proporciona um reconhecimento claro de que a organização necessita de encontrar modos de assegurar o acesso universal a serviços básicos de água e de saneamento no âmbito do mundo em urbanização cada vez mais complexo.

O objectivo estratégico 1 (*Vamos promover e garantir os direitos das pessoas pobres e o acesso das mesmas à água segura, a uma melhor higiene e ao saneamento)* fala sobre o trabalho da WaterAid, através de parceiros, para concretizar um acesso equitativo e sustentável a serviços de WASH. Este objectivo também se concentra em capacitar as comunidades para que peçam serviços apropriados. O texto de apoio reconhece especificamente o desafio da urbanização rápida a nível mundial e a necessidade de que a WaterAid actue nesta arena. Destacam-se os desafios específicos do contexto urbano, nomeadamente a pobreza e a exclusão, e a gestão eficaz dos recursos hídricos.

Objectivo estratégico 2 (*Vamos apoiar os governos e os provedores de serviços no desenvolvimento das suas capacidades para prover água segura, uma melhor higiene e saneamento)*. Reconhecendo a escala das dificuldades, este objectivo também reconhece que o trabalho da WaterAid influencia e cria a capacidade de terceiros de replicar e redimensionar soluções eficazes. Este objectivo lida com a necessidade de compreender melhor as dificuldades ou barreiras que não permitem que as pessoas pobres tenham acesso aos serviços de WASH de modo equitativo e sustentável. O objectivo define claramente a necessidade da WaterAid ajudar a criar e a reforçar as instituições nacionais e locais para ultrapassar estas barreiras. As dificuldades específicas destacadas no texto de apoio incluem questões de governação, falta de capacidade do sector, dados inadequados e a fraca sustentabilidade das acções.

Objectivo estratégico 3 (*Vamos lutar pela função essencial da água segura, de uma melhor higiene e do saneamento no desenvolvimento humano)*. Fazer a ligação da função essencial da água, do saneamento e da higiene às questões de desenvolvimento dos outros sectores, tais como a saúde, a educação e os meios de subsistência é o foco de atenção do terceiro objectivo. Estas ligações são absolutamente essenciais no contexto urbano. Os serviços urbanos eficazes dependem de processos de planeamento conjuntos e de uma colaboração estreita. As dificuldades a solucionar no âmbito deste objectivo incluem a negligência do saneamento que é tão crítico nos assentamentos urbanos densos, uma melhor coordenação através de sectores e uma falta de dedicação para dar maior prioridade ao financiamento de WASH.

Objectivo estratégico 4 (*Também nos vamos desenvolver como uma organização global eficaz reconhecida como líder no nosso campo e por vivermos os nossos valores)*. Este objectivo concentra-se em desenvolver a capacidade da WaterAid de conseguir concretizar os objectivos no âmbito dos três primeiros objectivos. Para a programação urbana de WASH (provisão de serviços, reformas das políticas, investigação e melhoria de capacidades) a WaterAid vai ter que desenvolver experiências e competências urbanas relevantes a todos os níveis. Um dos nossos objectivos específicos é sermos um líder global nestas questões e vamos portanto ter que nos comprometer a encontrar e desenvolver competências, perícia e abordagens de alta qualidade.

Princípios abrangentes para o trabalho urbano da WaterAid

O trabalho urbano da WaterAid deve ter como base os cinco princípios que se seguem. Os nossos programas urbanos têm que:

- Procurar assegurar que os serviços são concretizados de modo inclusivo.
- Fazer escolhas estratégicas conscientes de acordo com as necessidades ou contexto locais.
- Concentrar-se em facilitar relações e colaboração entre os diversos actores.
- Dar prioridade alta ao saneamento e à higiene.
- Integrar estreitamente a nossa advocacia política e o trabalho de implementação.

Princípio 1: Inclusivo – serviços para todos

A água e o saneamento como direitos humanos. A WaterAid está convencida que a água e o saneamento são direitos humanos[2, 16]. Assegurar os direitos humanos, incluindo o direito à água e ao saneamento para todos, contribui para assegurar uma melhor qualidade de vida, incluindo melhor saúde, maior produtividade e oportunidades educacionais mais amplas. A promoção do direito à água e ao saneamento, com os princípios associados de participação, acesso à informação, equidade, inclusão e prestação de contas, é repercutida no trabalho de muitas organizações urbanas através de todos os sectores.

Onde vivem as pessoas pobres. Os assentamentos informais são frequentemente designados como assentamentos "ilegais", o que pode ser um obstáculo significativo para assegurar que as pessoas que vivem nessas áreas conseguem os seus direitos, incluindo o acesso à água e ao saneamento.

Como se arranjam as pessoas pobres e marginalizadas. É crucial compreender as dinâmicas de discriminação dos grupos vulneráveis nas cidades e vilas, e os mecanismos que esses grupos usam para ter acesso aos serviços de água e de saneamento. Entendendo este facto, a WaterAid pode ter um papel importante para apoiar as pessoas pobres das zonas urbanas a articular a sua situação eficazmente. É necessário identificar que grupos constituem ou incluem as pessoas pobres urbanas, para saber onde vivem e compreender como decidem actualmente que instalações de água e de saneamento usar, e quanto pagam pelas mesmas. As questões tais como a falta de segurança da propriedade, o impacto dos despejos ou novos assentamentos sobre os residentes urbanos, os padrões de emprego e a estrutura da família, assim como o acesso a outros serviços, também têm que ser exploradas.

Acessibilidade dos preços. Um aspecto particularmente importante do acesso aos serviços de WASH por parte das pessoas pobres e marginalizadas são os preços desses serviços, o que é especialmente relevante nos assentamentos urbanos informais em que o preço da água, especialmente as tarifas de ligação, é uma barreira significativa ao acesso e à utilização dos serviços básicos[11].

Encontrar soluções que podem servir as pessoas pobres. A abordagem convencional para com a provisão de serviços urbanos resulta frequentemente no desenvolvimento de redes de canalização de água em grande escala, com ligações privadas e torneiras comunais, a comercialização dos serviços, blocos de saneamento comunais, e plantas centralizadas de tratamentos de água e águas residuais. É necessário explorar alternativas a este paradigma que possam minimizar os impactos negativos sobre as pessoas pobres, ao mesmo tempo melhorando o acesso a serviços de modo económico e viável. Finalmente temos que estar conscientes de que muitas alternativas actuam inadvertidamente como mecanismos que transferem as despesas do falhanço do provedor convencional de serviços para os consumidores mais pobres. É difícil contornar as economias de escala disponíveis através de um provedor de serviços centralizado e eficiente. Se, por qualquer razão (governação, política, direitos adquiridos), não for possível as pessoas pobres terem acesso serviços de rede menos caros, temos que nos manter alerta para que não haja uma partilha injusta de despesas e benefícios, e fazer todo o possível para solucionar essas desigualdades.

Charlie Bibby/Financial Times

Princípio 2: Adaptado ao contexto

Soluções apropriadas para um contexto específico. As soluções que nós e os nossos parceiros procuramos têm que ser apropriadas para o perfil económico de uma cidade ou vila. Nas cidades e vilas altamente variadas em muitos países em desenvolvimento onde há grandes lacunas entre as pessoas afluentes e as pessoas pobres, sistemas múltiplos ou outras estratégias tais como as tarifas de pobreza e os subsídios cruzados (possivelmente mesmo através dos sectores de serviços, por exemplo o da electricidade) vão ter que ser explorados. Os perfis e os contextos das grandes cidades são diferentes dos das pequenas [9] e portanto exigem abordagens diferentes ao planeamento, financiamento e gestão dos serviços a médio e longo prazo. As opções de serviços modulares ou com tarifas separadas podem fazer sentido inicialmente durante o desenvolvimento de uma cidade, mas devem continuar a fazer parte de um plano geral para a cidade ou vila de modo que, à medida que cresce e as economias de escala melhoram, elementos dos sistemas modular ou de tarifas separadas podem ser facilmente incorporados no esquema ou sistema maior.

Soluções urbanas para os contextos urbanos. O contexto urbano é muito diferente do rural. A provisão de serviços urbanos exige instituições, abordagens e tecnologias que não se encontram frequentemente nas áreas rurais, ou que são relevantes para as mesmas. No cenário urbano, as empresas de serviços hídricos proporcionam serviços comerciais através de infra-estruturas em grande escala que trata os utentes dos serviços como consumidores que pagam. A diferença mais significativa entre o contexto urbano e o rural é que os serviços são proporcionados (sob pagamento de tarifa) em vez de exigirem um nível elevado de gestão da comunidade. A densidade da habitação, a procura mais elevada, a disponibilidade do espaço, os limites dos recursos hídricos e a complexidade da gestão são as principais causas desta diferença. Para além disso, a necessidade de criar serviços de "devolução de fluxo" ou sistemas que recolhem, removem, tratam e eliminam (ou de preferência voltam a usar) os desperdícios de água, o material fecal e os desperdícios sólidos torna-se crítica neste ambiente urbano construído[17].

Recursos hídricos. Os recursos hídricos urbanos encontram-se sob grande pressão e a WaterAid tem que encorajar melhores práticas ambientais tais como proteger os pântanos urbanos e as bacias hidrográficas locais, encorajando a monitorização dos níveis e da qualidade dos recursos hídricos, argumentando a favor de licenças adequadas para a abstracção a preços justos, e encorajando os urbanistas a tomar seriamente em consideração os limites dos recursos hídricos quando consideram o desenvolvimento geral das áreas urbanas[18].

De visar a pobreza a soluções a nível de cidade. Concentrar a atenção nas pessoas pobres pode resultar, em alguns casos, em soluções localizadas para as pessoas pobres e vulneráveis. O contexto urbano exige que mesmo nos casos em que estas abordagens localizadas possam demonstrar êxito, podem ser transformadas num plano geral completo de soluções que servem todos os residentes urbanos.

Princípio 3: Facilitar relações e colaboração entre os diversos actores

Fazer as ligações. As intervenções urbanas bem sucedidas dependem frequentemente da criação de relações entre os utentes dos serviços, ou clientes, as autoridades e os provedores (ver Figura 2 p22) para chegarem a acordo sobre os níveis apropriados e custo dos serviços. Um ponto fraco de muitos países em desenvolvimento é a falta de divisão apropriada entre as funções do desenvolvimento da política, a provisão de serviços e os regulamentos, o que pode dificultar a eficácia e prestação de contas. O esclarecimento e simplificação de funções e responsabilidades entre as autoridades a nível nacional e local e os provedores de serviços na definição de políticas, implementação e regulamentação dos serviços, é de grande importância mas potencialmente difícil de concretizar.

Trabalhar com todos os intervenientes urbanos. Os programas nacionais da WaterAid têm que procurar trabalhar com todos os actores e compreendê-los, incluindo os provedores de serviços (tanto do sector público como do privado), as empresas de serviços hídricos (quando existem), as agências do governo e as autoridades locais que têm a tarefa de prover as políticas e estratégias para a provisão de serviços.

Apoiar os provedores de serviços. Há muitas áreas em que a WaterAid pode colaborar com os governos e os provedores de serviços para melhorar a compreensão das necessidades da população não servida. A WaterAid pode ajudar a proporcionar oportunidades para a mediação e o diálogo entre as empresas de serviços e as comunidades urbanas não servidas, assim como fazer lobby e apoiar reformas das empresas de serviços que reforcem a governação das empresas de serviços, assim como a autonomia, profissionalismo e desempenho financeiro das mesmas, incluindo reformas de tarifas e subsídios e estruturas regulamentadoras apropriadas. Conseguir acesso e a confiança dos provedores de serviços, particularmente das empresas de serviços maiores, pode por vezes ser difícil. Oferecer-lhes conhecimentos e a ajuda de que necessitam pode ser um modo de abrir a porta para participar em questões mais sensíveis tais como proporcionar serviços às pessoas pobres. A organização Água e Saneamento para as Pessoas Pobres das Zonas Urbanas (WSUP)[19], de que a WaterAid é um membro fundador, tem experiência significativa nesta área, e os programas nacionais da WaterAid devem trabalhar em colaboração com as equipas da WSUP nos locais onde são activas e aproveitar ao máximo as vantagens comparativas uma da outra.

Trabalhar com os reguladores. Quando existem reguladores nacionais, os programas nacionais da WaterAid também devem procurar trabalhar com eles para desenvolver mecanismos reguladores simples e eficazes, estruturas de tarifas justas e equitativas, e sistemas de comunicação simples entre o consumidor e o regulador como parte de um plano de opinião do cliente. Sempre que possível, esses mecanismos devem trabalhar para encorajar os provedores à auto-regulação de modo pró-activo através de mecanismos de feedback com os clientes. No entanto, quando não existe um regulador nacional, ou o mesmo é ineficaz, ou quando os provedores demonstram não ter vontade, esses mecanismos de feedback podem ser apoiados pelos parceiros locais da WaterAid para lançar um debate público sobre a questão. Encontram-se exemplos destas abordagens em *Our Water, our waste, our town*[20]. É um manual de orientação e formação para as Organizações da Sociedade Civil (OSC) demonstrando métodos e abordagens que podem ser usados quando se actua para reformar as empresas urbanas de serviços hídricos e de saneamento.

Muitos jogadores, é necessário uma colaboração geral. A provisão de água, e particularmente de serviços de saneamento, nas áreas urbanas, é complexa e requer planos institucionais equivalentemente complexos. Apesar dos governos terem a responsabilidade final de prover serviços para todos, frequentemente delegam essa responsabilidade às municipalidades e aos provedores de serviços. Há diversos outros actores que rodeiam os principais, incluindo por parte do governo, os sectores de saúde, educação, finanças e ambiente, e jogadores essenciais tais como os departamentos de planeamento urbano e de habitação. Para além destes há frequentemente muitas OSCs nas áreas urbanas que trabalham em questões de habitação, educação, deficiência, saúde e outras questões de vulnerabilidade, em que o acesso à água segura, a uma melhor higiene e ao saneamento são uma parte essencial para se concretizarem as metas. O trabalho com organizações com um mandato mais amplo do que a água, o saneamento e a higiene vai exigir, e produzir, uma compreensão mais profunda do planeamento urbano, da propriedade da terra e das estruturas sociais. Nos casos em que as opções de provisão de serviços formais podem não estar a ter um bom desempenho, a provisão de serviços de água e de saneamento podem frequentemente conseguir-se através de actividades da comunidade, talvez financiadas através de micro-créditos ou de esquemas de poupança (por exemplo, Shack/Slum Dwellers International[21] luta pelas necessidades das pessoas mais pobres através do envolvimento directo das pessoas pobres na sua própria provisão de serviços).

Advocacia urbana. Os grupos de advocacia e pressão também são frequentemente mais activos nas zonas urbanas do que nas rurais, e a WaterAid pode apoiar estes grupos com informação e recursos relacionados com o sector de WASH ou formar parcerias de colaboração sobre questões específicas. Em alguns contextos, pode ser necessário compreender por que razão os departamentos e instituições governamentais com responsabilidade pela habitação e o desenvolvimento urbano não colocam o saneamento e a água no centro de todos os programas e planos de melhoramento urbano.

O sector privado local. O sector privado local também tem frequentemente um papel importante, por exemplo em proporcionar serviços externos para as empresas de serviços hídricos, como provedores de serviços independentes, como pedreiros de construção de latrinas, e serviços de remoção de excreções e desperdícios sólidos. O sector privado só pode funcionar eficazmente e para benefício de quem serve, se a provisão de bens e serviços for viável de um ponto de vista financeiro. Separar os serviços em partes componentes ou dividi-los em módulos e abrir o mercado ao sector privado informal de pequena dimensão pode proporcionar oportunidades para se proverem serviços de modo viável e económico.

WaterAid – um jogador numa abordagem estratégica. A complexidade do sector urbano de WASH exige claramente que a WaterAid faça uma análise do sector correcta em cada contexto para poder concentrar o seu trabalho para ter o máximo impacto positivo possível. No entanto, temos que ser pragmáticos sobre o que somos capazes de contribuir e devemos participar em colaborações que podem maximizar o impacto geral. Para este fim, a WaterAid vai ter que mapear e analisar o sector urbano de WASH a nível nacional, e de cidade ou vila. Este processo deve ser levado a cabo para informar as estratégias urbanas da WaterAid a nível nacional e deve ser actualizado regularmente. Inclui-se alguma orientação geral para este processo nas Partes 6 e 7 desta estrutura. Os programas urbanos bem sucedidos exigem funcionários e parceiros experientes. Para além de proporcionar experiência, todos os projectos urbanos de WASH de pequena dimensão devem ser pontos de passagem para um programa mais estratégico que cobre todos os princípios nesta parte da estrutura.

Princípio 4: Dar prioridade ao saneamento e à higiene

Negligência passada do saneamento ambiental. O saneamento tem sido gravemente negligenciado na maior parte das zonas urbanas, particularmente no âmbito das comunidades urbanas mais pobres. As doenças relacionadas com a água e as excreções vão continuar a prevalecer no ambiente urbano construído mesmo quando houver água segura adequada, se não existirem serviços de saneamento ambiental. O âmbito dos serviços de saneamento ambiental inclui a gestão das excreções, dos desperdícios sólidos e das águas residuais, assim como o escoamento de superfície. A WaterAid deve portanto dar prioridade ao saneamento como um resultado da implementação através da advocacia da política. Ver também *a Estrutura de Saneamento*[17] da WaterAid.

O sector, incluindo alguns programas da WaterAid, está a começar a explorar a possibilidade de aplicar as abordagens de Saneamento Total Liderado pela Comunidade (CLTS) ao contexto urbano com o fim de diminuir rapidamente a defecação ao ar livre. Nos assentamentos urbanos densos, é vital para a saúde pública que haja um ciclo completo de gestão de excreções e todas as abordagens de CLTS têm que ser projectadas para se adaptarem no âmbito de estratégias e planos de gestão de saneamento ambiental apropriados a nível de cidade ou vila.

O saneamento traz benefícios para todos. O saneamento deve ser considerado não apenas um serviço proporcionado, mas também como um bem privado (proporcionando dignidade, privacidade, segurança e acesso 24/7), um bem público (saúde e ambiente), e um bem provedor (meios de subsistência e receitas), implicando assim que os utentes, as agências públicas e o sector privado local têm que estar envolvidos e ser apoiados para resolver a crise do saneamento.

Saneamento e higiene – marketing social. Juntamente com o saneamento vem a promoção da higiene a nível de agregado familiar que exige que as abordagens especificamente urbanas sejam eficazes. As abordagens padrão que podem ser usadas nas áreas rurais não são totalmente apropriadas para os contextos urbanos que se caracterizam por ambientes mais densos e sujos, gestão inadequada de desperdícios sólidos, industriais, médicos e humanos, maior utilização de vendedores de rua para comida, menos espaço para as latrinas dos agregados familiares e acesso difícil para esvaziar as latrinas de fossa. Como exemplo, a WaterAid no Bangladesh adaptou materiais de promoção da higiene para as comunidades urbanas. No contexto de uma economia altamente liderada pelo mercado nas áreas urbanas, pode experimentar-se a promoção adicional da higiene ou estratégias de mercado envolvendo o sector privado. As abordagens de marketing alteram a ênfase de uma abordagem centrada exclusivamente na saúde para o reconhecimento de outros factores que podem motivar as pessoas a pagar por um produto ou serviço. A WaterAid vai publicar uma *Estrutura de Promoção da Higiene* em 2011.

Princípio 5: Integração da implementação e do trabalho de advocacia

Programas urbanos conjuntos. Para que o trabalho urbano da WaterAid tenha o maior impacto possível, os nossos programas urbanos devem ser projectados para integrarem por completo a nossa implementação directa e o trabalho de desenvolvimento de capacidades no âmbito da nossa advocacia da política. Deste modo teremos conseguido a influência de sectores mais ampla que procuramos conseguir. O trabalho de advocacia da política deve basear-se nas lições e experiências do nosso trabalho de implementação e o nosso trabalho de implementação deve ser projectado para demonstrar e testar as soluções e boas práticas que defendemos. Todos os programas nacionais vão ter que projectar estas duas metades complementares com base nas análises contextuais nacionais e locais, obtendo orientação desta estrutura e de outras estruturas, directivas e ligações da WaterAid, sempre que possível, com movimentos de políticas e programas emergentes do sector a nível global e regional.

WaterAid/Caroline Irby

Parte 5

Compromissos mínimos dos programas urbanos

Esta parte da estrutura resume um conjunto de compromissos mínimos centrais que devem ser implementados como parte de toda a provisão de serviços urbanos de WASH e do trabalho de advocacia da política da WaterAid.

Análise da situação

1 Todos os programas nacionais levarão a cabo e conservarão uma análise contextual urbana e situacional actualizada e detalhada (ver orientação na Parte 7). Esta análise deve ser levada a cabo pelos funcionários dos programas da WaterAid, com o apoio de especialistas conforme necessário, e deve existir a nível nacional assim como para cada contexto urbano no âmbito do qual a WaterAid trabalha.

Estratégia urbana dos programas nacionais

2 A análise da situação urbana irá formar a base para uma estratégia urbana dos programas nacionais da WaterAid. A estratégia urbana pode ser incorporada como um capítulo separado na estratégia nacional geral ou pode ser um documento separado.

3 Espera-se que as estratégias nacionais urbanas se concentrem em:

- Serviços universais para todos os habitantes urbanos, que reconhecem os direitos dos grupos urbanos pobres, vulneráveis e marginalizados.
- A gestão das excreções humanas e um saneamento ambiental mais amplo, em vista do défice desses serviços.
- Promoção da higiene, reconhecendo as abordagens particulares exigidas pelo ambiente urbano.
- Compreender as pressões exercidas sobre os recursos hídricos impostas por abstracções pesadas, pela poluição e a variabilidade/mudanças climáticas.

Colaboração

4 Vamos trabalhar para conseguir colaboração e criação de redes entre todos os intervenientes urbanos para criar abordagens mais holísticas e integradas ao desenvolvimento urbano que se concentrem em proporcionar acesso a serviços de água e saneamento como primeiro passo para melhorar as vidas das pessoas pobres nas povoações de baixos rendimentos das áreas urbanas.

5 No âmbito desta colaboração, vamos apoiar as autoridades urbanas para que desenvolvam estruturas de desenvolvimento de serviços de WASH com o fim de orientar o planeamento e a implementação detalhados por todos os actores e especificamente pelos provedores.

Provisão de serviços, desenvolvimento de capacidades e advocacia da política

6 No que diz respeito às reformas a favor das pessoas pobres (tanto a nível de autoridade como de provedor), vamos trabalhar para assegurar que as reformas os investimentos do sector urbano de água e de saneamento visam as pessoas pobres das zonas urbanas e têm como resultado serviços universais para os residentes urbanos.

7 Vamos procurar influenciar e melhorar os investimentos e a monitorização do sector urbano de água e de saneamento.

8 Vamos trabalhar para reforçar a opinião e a participação dos cidadãos urbanos nos planos, implementação e monitorização das políticas.

9 No que diz respeito ao saneamento ambiental, vamos trabalhar para dar destaque à visibilidade, à definição dos papéis e reforçar as estruturas e instituições de governação do saneamento e a capacidade das mesmas de facilitar sistemas sustentáveis de gestão do saneamento e prover uma melhor higiene e saúde públicas.

10 Vamos trabalhar para assegurar que os programas de higiene pública são integrados no âmbito dos planos e instituições de saúde e educação a nível nacional e local.

11 Vamos trabalhar para conseguir o reconhecimento, integração e regulamentação eficazes das pequenas empresas de água a favor das pessoas pobres, quando se acha que são apropriadas.

12 Vamos desenvolver as capacidades dos nossos próprios funcionários e parceiros de analisar, aprender, comunicar e participar em políticas e práticas de WASH a favor das pessoas pobres das zonas urbanas.

13 No que diz respeito à aprendizagem, iremos iluminar e divulgar princípios, abordagens, experiências e lições aprendidas de modos inovadores, de prover serviços urbanos equitativos e inclusivos de água e de saneamento a pessoas com baixos rendimentos nas áreas urbanas e peri-urbanas e nas cidades pequenas. Vamos tentar criar uma cultura de aprendizagem iterativa em que o falhanço faz parte do processo de aprendizagem e é igualmente valioso para ser partilhado.

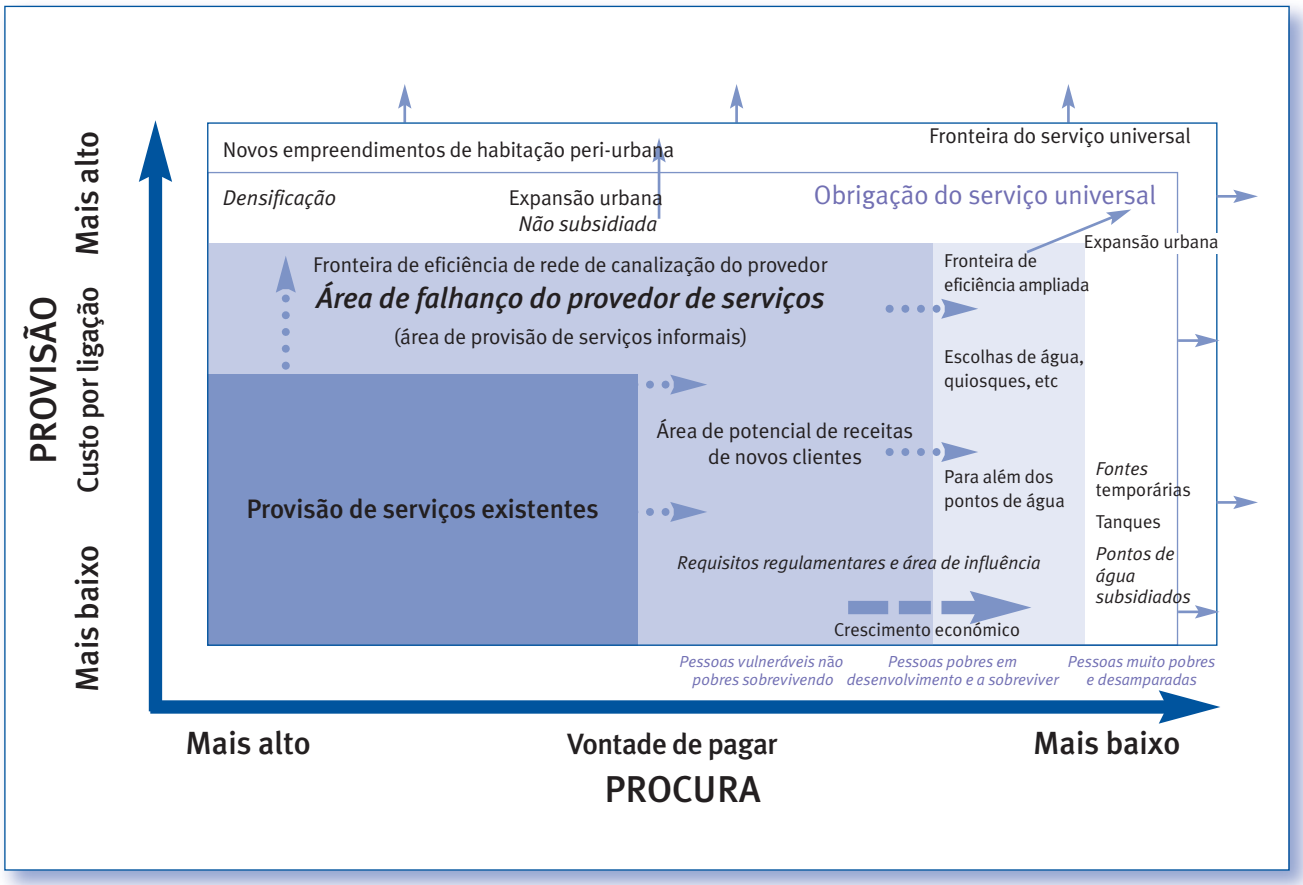
Parte 6

Fazer escolhas estratégicas

Ajudar todas as pessoas nas áreas urbanas a gozar do direito à água e ao saneamento exige contribuições para uma variedade de intervenientes e situações a todos os níveis, desde nacional a local, de técnico a político. A WaterAid nunca vai ser capaz de se envolver em todas estas áreas, mas as escolhas estratégicas que fazemos devem ser entendidas e tomadas em consideração pelos programas nacionais e os parceiros. O desenvolvimento de uma estratégia para qualquer organização exige que se escolha entre alternativas e depois se invista nas áreas escolhidas com o fim de se conseguirem os melhores resultados. No caso da WaterAid, o lucro é social em vez de financeiro.

A gama de escolhas, resumidas na Tabela 2 (p40), pode ser explicada ao tomar em consideração em maior detalhe uma versão ampliada do diagrama da Obrigação de Serviços Universais (Figura 5 que se segue).

Figura 5 Diagrama da obrigação do serviço universal ampliado – para os serviços de água



[Fonte: Franceys and Gerlach, 2008[14]]

Provisão de água

É necessário servir as comunidades pobres a custo reduzido para permitir que a empresa de serviços existente ou o provedor de serviços local ampliem a cobertura dos serviços para o limite da fronteira de eficiência da rede de canalização. Deste modo não só se irá ampliar a cobertura a algumas pessoas pobres urbanas, mas também se irá prover uma base de rendimentos viáveis para garantir a sustentabilidade do provedor de água e facilitar os subsídios cruzados para maior expansão. A concretização da cobertura desse serviço ampliado exige advocacia e melhoria de capacidades não só junto do provedor de serviços mas também do governo (como entidade que define políticas e estabelece padrões) e junto do regulador económico. O Fórum de Gestão da Mudança na Índia[22] é um exemplo de como proporcionar uma plataforma para esse tipo de advocacia.

O provedor de serviços directo vai necessitar de assistência técnica, melhoria de capacidades e incentivos com o fim de prover o serviço melhorado necessário para apoiar serviços melhorados para todos os consumidores urbanos. Por exemplo, uma redução da água que não produz rendimentos (representando perdas físicas e comerciais) aos consumidores actualmente servidos irá prover recursos adicionais de água e financiamento a serviços ampliados para as pessoas pobres. Uma gestão melhor do sistema de distribuição pode dar prioridade ao abastecimento para as áreas pobres onde os consumidores não podem dar-se ao luxo de ter tanques e bombas nos agregados familiares, que é o modo usado pelos consumidores de maiores rendimentos para superar os serviços intermitentes. A Corporação Nacional de Água e de Esgotos[23], no Uganda, e a Autoridade de Abastecimento de Água de Phnom Penh[24], Camboja, são bons exemplos de empresas de serviços públicos que, tendo assegurado um serviço viável para os consumidores "vulgares", conseguiram depois ampliar os serviços sustentáveis para as pessoas pobres. O envolvimento com entidades de definição de tarifas ou reguladores proporciona subsídios apropriados às pessoas pobres quando e onde necessário, em vez da situação actual de subsídios para todos que esgota os recursos da empresa de serviços não lhe permitindo ampliar e melhorar os serviços. Subsidiar o custo da ligação pode ser ainda mais importante do que subsidiar os custos do consumo para remover as barreiras ao acesso. Permitir que um regulador compreenda o potencial para exigir que as empresas de serviços ampliem os serviços para as pessoas pobres como parte do "contrato" durante a definição de preços é outra ferramenta essencial. O Conselho Nacional de Abastecimento de Água e de Saneamento[25] na Zâmbia é um bom exemplo de um regulador económico apoiado no requisito para melhorar os serviços para as pessoas pobres.

A área em azul mais claro no diagrama de obrigação de serviços universais acima representa a possibilidade de ampliar a fronteira de eficiência da rede de canalização através de técnicas inovadoras para diminuir o custo dos sistemas de distribuição convencionais ao mesmo tempo que se aumentam as capacidades de recolha de receitas (ambos factores usados na definição dessa fronteira). A utilização de contadores de grupo ou de rua, bancos de contadores remotos, mão-de-obra de superfície e da comunidade para instalar a canalização, podem reduzir o custo da ampliação da rede de canalização. A utilização de conselhos de administração de água das comunidades, gestão privada delegada, vendedores de torneiras, e contadores pré-pagos podem todos melhorar a recolha de receitas (apesar de que geralmente com custos adicionais que são transferidos para as pessoas mais pobres) em relação aos sistemas convencionais que não usam intermediários. A WaterAid e a WSUP[19] têm estado a investigar e a usar essas abordagens em maior detalhe.

Estas técnicas alternativas têm que ser "diferenciadas" de acordo com as características das habitações e podem muito bem ser apropriadas para uma área mais limitada do que se supõe por vezes (ou seja, os serviços convencionais podem ser ampliados às áreas pobres muito mais facilmente do que se supõe por vezes). A obra Veolia em quatro cidades em Karnataka, na Índia[26], é um exemplo interessante. A dificuldade de instalar canalização e recolher receitas nos bairros degradados ilegais e com uma densidade populacional

elevadíssima exige soluções diferentes (por exemplo, Maynilad e Manila Water, Filipinas[27]) por parte de áreas de desenvolvimento sem serviços e com baixos rendimentos, em que contadores de grupo ou de rua (por exemplo, Águas Argentinas[28], Buenos Aires) podem ser a única coisa necessária[29] em troca de tarifas de ligação mais baixas.

Permitir que o provedor de serviços hídricos aproveite estas técnicas pode ser designado opções de apoio "indirecto" para a WaterAid tomar em consideração. Antes de tais melhorias poderem ser implementadas, e na área "branca" do diagrama em que há falta de capacidade e vontade limitada de pagar, há lugar para uma entidade de apoio que faça provisão de serviços directos para preencher a lacuna até a empresa de serviços ser capaz de concretizar a obrigação de serviços universais. Esses "preenchimentos de serviços directos" temporários podem ser levados a cabo através do apoio a organizações locais com base na comunidade local ou organizações não governamentais ou a SSPIs.

Para além do limite da obrigação de serviços universais da empresa de serviços, encontram-se as pessoas mais pobres entre as pessoas pobres, mais desfavorecidas, os habitantes de rua. Há opiniões diferentes sobre se a provisão de fontes de rua grátis, talvez um nível mínimo de serviço razoável, pode ser incluído como uma tarefa ou uma responsabilidade social do provedor de serviços directo ou de uma agência de bem-estar social ou ONG. A razão para questionar uma escolha desse tipo é que é necessário não sobrecarregar uma empresa de serviços fraca demasiado rapidamente – os provedores de serviços locais têm que ser capazes de reforçar os seus fluxos de recursos, e portanto as áreas de serviços, de modo a poderem gradualmente acumular recursos financeiros e capacidades técnicas. Se se esperar demasiado, demasiado depressa, essas organizações tendem a "desistir" e não fazem melhorias algumas.

WaterAid/Juthika Howlader

Nos casos de condições hidrogeológicas particulares e/ou considerações espaciais, pode tomar-se em consideração usar um "sistema modular" que provavelmente não fará parte da rede geral da cidade. Pode desenvolver-se um sistema modular de dois modos diferentes. O primeiro é reunir diversos componentes de sub-serviço com o fim de conseguir um serviço completo. Se um destes módulos não existir ou falhar, todo o sistema deixa de funcionar bem. O segundo é reunir mini sistemas completos, cada um dos quais é capaz de proporcionar um serviço completo numa área pequena. Se um deles não funcionar, um número limitado de consumidores fica sem serviço. No entanto, a maior parte desse tipo de sistemas tem despesas adicionais de unidade por volume/pessoa abastecida e é necessário tomar cuidado para assegurar que as pessoas pobres não são as que aguentam estas despesas. Esses sistemas devem, quando possível, fazer parte de uma estratégia a nível de cidade ou de vila, com directivas claras sobre a incorporação nos sistemas principais quando a rede gerida pela empresa de serviços chegar a estas áreas.

Saneamento e higiene

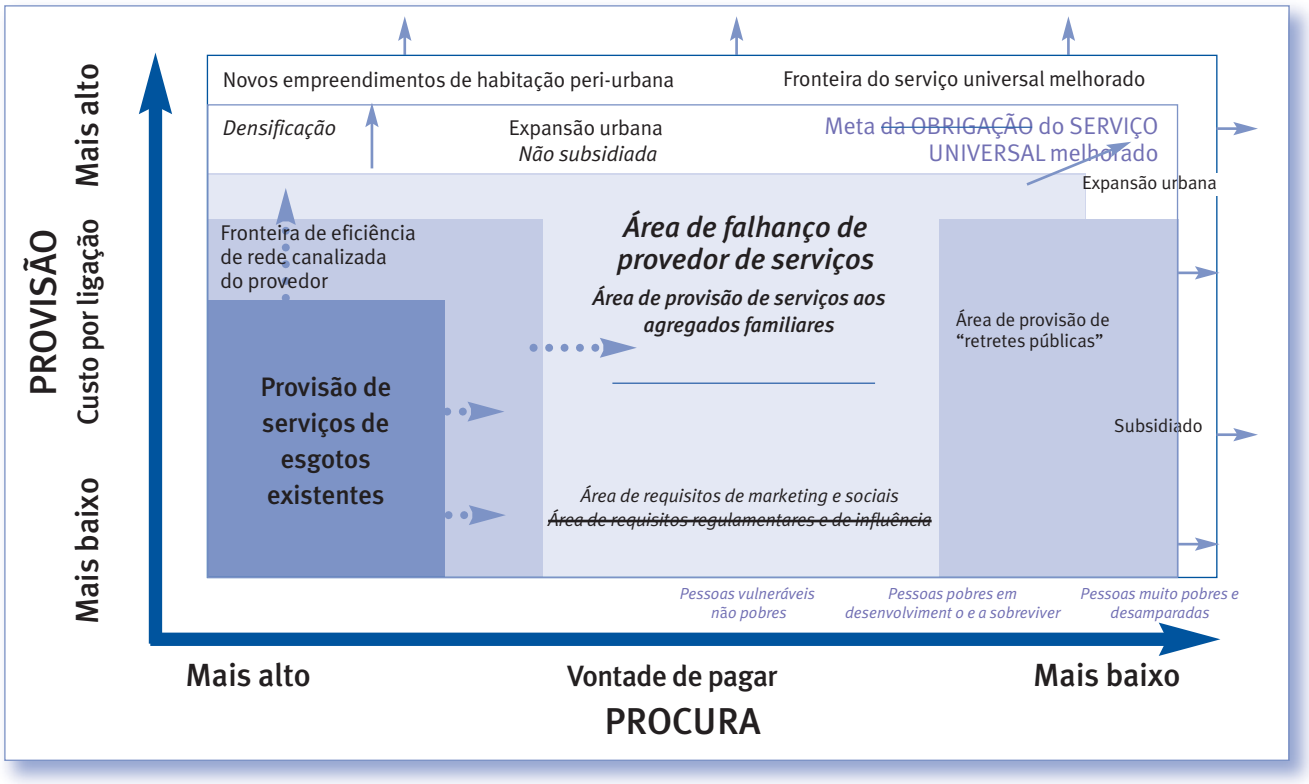
As opções estratégicas no que diz respeito ao saneamento podem ser vistas de modo diferente na Figura 6 (página que se segue). A "fronteira de eficiência da rede de canalização do provedor" para a solução cara de saneamento canalizado conhecida como "rede de esgotos" é muito mais limitada do que para a água. A função potencial da advocacia para melhorar a provisão de serviços por parte de uma empresa de serviços pode ser mais limitada uma vez que é pouco provável que no futuro próximo esses serviços sejam suficientemente económicos para os agregados familiares de baixos rendimentos. É importante assegurar que somente as pessoas que recebem cobertura cara de esgotos pagam pela mesma e que estão a pagar a uma taxa que reflecte os custos. Demasiadas vezes, o custo dos esgotos é recuperado através de um aumento das tarifas de água de todos os consumidores (incluindo os que menos podem pagar) e frequentemente não reflecte os custos, tendo como resultado que outros recursos sejam desviados para apoiar esse serviço. Na realidade, o contrário pode ser mais apropriado, com estas receitas a proporcionar subsídios cruzados para sistemas alternativos para as pessoas pobres. Essas abordagens de advocacia reflectem uma vez mais o apoio indirecto aos consumidores de baixos rendimentos.

O apoio directo pode ser através daquilo a que o diagrama se refere como uma "área de requisitos de marketing e sociais" – áreas urbanas de rendimentos médios e baixos que necessitam de apoio para ter acesso a componentes para construir instalações de saneamento melhoradas no lote e no local a nível de agregado familiar e para ter acesso a capacidade de esvaziamento do tanque/fossa quando necessário. Nestes casos, tem que haver estratégias suficientes para assegurar a remoção segura, o transporte e o tratamento dos desperdícios fecais. Pode incluir a separação de tarifas do serviço em escalões de serviços mais pequenos economicamente viáveis (primário, secundário e terciário) proporcionando oportunidades iguais, bem geridas, para os empresários locais ou as OBCs. Diversos programas nacionais da WaterAid[30] começaram a trabalhar nesta área e um bom recurso adicional é a investigação dos Empresários de Saneamento, levada a cabo por Building Partnerships for Development in water and sanitation[31]. A provisão de esgotos de condomínios e/ou sistemas descentralizados de tratamento de águas residuais também podem ser usados para ampliar a fronteira da eficácia das redes de modo económico ou em áreas determinadas em que as condições do solo (por exemplo lençol freático pouco profundo ou rocha dura) fazem com que as soluções no local sejam pouco práticas.

O conceito de responsabilidade social reflecte as abordagens de CLTS num contexto urbano – exigindo e permitindo que as zonas urbanas consigam o estatuto de Livre de Defecação ao Ar Livre (ODF). Uma abordagem de self-service para com a provisão de saneamento, construindo sistemas no lote por exemplo, é menos viável para os agregados familiares de inquilinos numa única divisão. Mais apropriado nas áreas informais de alta densidade é o desenvolvimento de latrinas e blocos de lavagem com pagamento por utilização – provisão comunal, por ONGs ou privada, em que a WaterAid tem alguma experiência, que é uma boa fonte de exemplos. Outros exemplos incluem Sulabh[32], IkoToilets[33] e a WSUP[34].

Como no caso da água, devem fazer-se todas as tentativas para assegurar que estas alternativas formam parte de estratégias e planos a nível de cidade ou de vila.

Figure 6: Diagrama da obrigação de serviço universal ampliado – para os serviços de saneamento


PROVISÃO
Mais alto
Custo por ligação
Mais baixo
Novos empreendimentos de habitação peri-urbana
Fronteira do serviço universal melhorado
Densificação
Expansão urbana
Não subsidiada
Meta ~~da OBRIGAÇÃO~~ do SERVIÇO UNIVERSAL melhorado
Expansão urbana
Fronteira de eficiência de rede canalizada do provedor
Área de falhanço de provedor de serviços
Área de provisão de serviços aos agregados familiares
Área de provisão de "retretes públicas"
Provisão de serviços de esgotos existentes
Subsidiado
Área de requisitos de marketing e sociais
~~Área de requisitos regulamentares e de influência~~
Pessoas vulneráveis não pobres
Pessoas pobres em desenvolvimento o e a sobreviver
Pessoas muito pobres e desamparadas
Mais alto
Vontade de pagar
Mais baixo
PROCURA

[Fonte: Franceys and Gerlach, 2008[14]]

Escoamento e desperdícios sólidos

O escoamento adequado de águas residuais domésticas juntamente com o escoamento de águas pluviais são os requisitos essenciais para manter a protecção da saúde nas áreas de habitação ilegais ou informais de alta densidade. A eliminação adequada de desperdícios sólidos é um desafio complementar e contribuidor. Os desperdícios sólidos bloqueiam frequentemente os canais de escoamento disponíveis mas também apresentam um grave risco para a saúde e o ambiente dentro de assentamentos urbanos de alta densidade populacional. Há espaço para facilitar externamente uma melhor gestão destes serviços através do envolvimento da comunidade, evitando inicialmente abordagens de hardware que podem levar a um aumento dos alugueres.

Pode ser muito caro desenvolver sistemas eficazes de escoamento e é uma área em que a WaterAid só tem experiência limitada. Um exemplo de um caso em Maputo, Moçambique, conseguiu algum êxito. Construíram-se canais de escoamento no bairro com mão-de-obra local que eram limpos e conservados por um grupo da comunidade. Estes canais levam a canais secundários e aos principais canais de escoamento da cidade cuja manutenção é feita pela municipalidade.

Pode usar-se um modelo paralelo ao da abordagem empresarial para a gestão dos desperdícios fecais, como mencionado acima, para a remoção e gestão dos desperdícios sólidos. O exemplo do Maputo também é relevante aqui, onde os empresários locais ou OBCs proporcionam a função de recolha primária (paga através de taxas de saneamento ambiental municipais) e a municipalidade proporciona a recolha secundária da periferia dos bairros. Uma vez mais, as estratégias e os planos a nível de cidade e de vila devem formar a base para estas abordagens.

Tabela 2: Opções e escolhas dos programas estratégicos urbanos

Escolhas que visam o urbano	**Escolha de áreas de habitação de baixos rendimentos** *(reconhecendo escolhas de segmentação da pobreza no âmbito de cada* um *destes tipos de habitação)*	**Escolha de sub-sectores**	**Escolha de actividades**	**Escolha de parceiros/ intervenientes**
• Cidades metropolitanas • Cidades e vilas • Cidades secundárias / pequenas	• Pessoas que dormem nas ruas • Áreas de ocupantes ilegais, linhas férreas, praias • Áreas habitacionais informais de poucos andares/ bairros degradados de densidade populacional muito elevada • Edifícios/bairros degradados verticais • Áreas novas de desenvolvimento sem serviços, de rendimentos muito baixos • Aldeias urbanas incorporadas WaterAid/Jon Spaull WaterAid/Jon Spaull ©Corbis WaterAid/Erik Harvey WaterAid/Eva-Lotta Jansson	• Água • Saneamento • Promoção da higiene/lavagem de mãos • Escoamento e desperdícios sólidos	*Indirecto* • Advocacia/política, práticas e abordagens de influência. • Assistência técnica ao provedor de serviços na política e na prática • Desenvolvimento de capacidades na política e na prática • Mediação social/ representação de consumidores de baixos rendimentos junto dos intervenientes *Directo* • "Serviços directos" temporários para as pessoas que dormem na rua e os ocupantes ilegais antes de serem realojados. • "Preenchimento de serviço directo" temporário para as pessoas mais pobres até a empresa de serviços se actualizar • Trabalhar "para além da obrigação de serviços universais" – os desfavorecidos e as pessoas que dormem nas ruas • Apoiar as populações rurais desalojadas devido à necessidade de expandir os recursos hídricos urbanos.	• Empresa de serviços de água/ departamento do governo local • "Unidade a favor das pessoas pobres" da empresa de serviços • Consumidores de baixos rendimentos • OBCs e ONGs • Provedores de serviços alternativos/SSIPs • Regulador económico • Ministério do governo local • Ministério de recursos hídricos etc.

As escolhas ilustradas na página anterior são de alcance e complexidade suficientes para que qualquer organização fique sem a certeza de como visar os seus recursos humanos e financeiros. As principais questões para se fazerem estas escolhas estratégicas discutem-se na secção acima. Claramente, a WaterAid não vai ser capaz de solucionar todas estas questões em cada um dos locais. A Tabela 3 (em baixo) mostra uma abordagem a usar quando se analisam estas escolhas.

Tabela 3: Ferramenta da matriz de prioridades para as opções dos programas urbanos

		Relativamente fácil de implementar	
		Mais fácil	**Mais difícil**
Impacto potencial sobre o acesso a WASH para as pessoas pobres das zonas urbanas	**Baixo**	Opção 5 – Melhoria de capacidades das empresas de serviços de água	Opção 6 – Saneamento sustentável para habitações em condomínios Opção 10 – Reforço de mercados locais de saneamento para as latrinas dos agregados familiares
	Alto	Opção 3 – Apoio a serviços de WASH em Addis Ababa. Opção 4 – Intervenção centrada no saneamento em quatro cidades com projectos urbanos de abastecimento de água Opção 6 – Selecção das melhores opções de tecnologia de saneamento urbano Opção 9 – Preparação de informação de saúde e higiene específica para as zonas urbanas, materiais de educação e comunicação Opção 8 – Programa de Promoção e Educação de Saúde e Higiene da Escola Urbana (SHHPE)	Opção 1 – Monitorização, redes e divulgação da inovação do sector de WASH urbano Opção 2 – Apoio para o desenvolvimento de uma estratégia e manual de saneamento urbano nacional Opção 7 – Experimentar a utilização de CLTS na Etiópia urbana.

[Fonte: Exemplo da WaterAid na Etiópia, 2009]

Dos princípios aos programas

A complexidade e a variação dos contextos e situações de WASH nas zonas urbanas significa que a WaterAid não pode receitar um conjunto comum de objectivos estratégicos urbanos para todos os países e para todas as áreas urbanas no âmbito de um país. No entanto, o que se pode fazer é sugerir um processo e ferramentas úteis para ajudar todos os programas nacionais a decidir o formato do seu programa urbano no âmbito de cada contexto.

O programa nacional vai ter primeiro que reunir os quatro objectivos estratégicos da organização e os da estratégia nacional, e combiná-los com o que aprenderam da análise situacional e dos intervenientes, as relações entre intervenientes e as características e barreiras do contexto de WASH urbano, o que os vai ajudar a decidir em que se concentrar, talvez usando um mapa mental[35] ou ferramenta semelhante, de preferência num workshop juntamente com parceiros ou outras organizações a trabalhar nas áreas urbanas. A meta é concretizar os objectivos estratégicos urbanos mais apropriados.

No âmbito destes objectivos, podem identificar-se diversas barreiras aos serviços urbanos universais. A identificação das barreiras existentes numa situação urbana específica ajuda a sugerir que intervenções detalhadas são necessárias e portanto que devem ser consideradas pelo programa nacional.

Inevitavelmente, cada programa nacional irá identificar mais questões urbanas e barreiras do que tem a capacidade de resolver e vai portanto ter que escolher. Esse processo pode ser dividido em três fases:

- Identificar as questões estratégicas e as barreiras básicas do WASH urbano.
- Decidir o foco de atenção estratégico – que questões e barreiras a WaterAid pode solucionar e como o poderia fazer?
- Criar opções de programas com base nas barreiras, oportunidades e o que os outros estão a fazer e representar graficamente cada uma numa matriz simples de impacto provável (ou seja sobre a cobertura ampliada para os grupos mais pobres) e dificuldade de implementação.

A Tabela 3 (página anterior) mostra os resultados de um processo desse tipo na WaterAid na Etiópia durante Junho de 2009.

Uma vez tomadas estas decisões, é possível seleccionar a carteira de actividades que vai caracterizar o programa urbano. Os indicadores para monitorizar o progresso devem ser desenvolvidos com referência ao *Guia de Planeamento, Monitorização e Avaliação da WaterAid*[36].

Todo o programa urbano desde a advocacia da política até à provisão de serviços deve ser criado com a finalidade específica de influenciar as mudanças. De um ponto de vista da implementação pode não haver “divisão” de actividades entre a provisão de serviços, o desenvolvimento de capacidades e a advocacia, apesar de os programas nacionais se poderem alternativamente concentrar apenas num aspecto. Essas distinções têm que ser feitas qualquer que seja a escolha, para a orçamentação, produção de relatórios e fins de recrutamento de funcionários.

Recursos financeiros e humanos

Tendo determinado os objectivos e as actividades do programa urbano nacional, é necessário avaliar que recursos financeiros se encontram disponíveis para as intervenções planeadas, considerando não só os recursos da WaterAid, mas também os recursos sobre os quais a WaterAid pode ser capaz de exercer influência (por exemplo, orçamentos governamentais ou municipais, outros jogadores do sector tais como o Programa de Água e Saneamento do Banco Mundial ou UN-HABITAT, doadores tais como a União Europeia, o Departamento do Desenvolvimento Internacional ou outros, ou instituições financeiras internacionais tais como o Banco Mundial, o Banco Africano de Desenvolvimento ou o Banco Asiático de Desenvolvimento).

Do mesmo modo, é necessário avaliar que recursos humanos são necessários e estão disponíveis, ou o que tem que se adquirir, seja como funcionários da WaterAid, funcionários dos parceiros, ou consultores, para se conseguir o foco de atenção estratégico e os objectivos. Uma resposta robusta às questões e barreiras ao WASH urbano exige experiência urbana entre os funcionários do programa nacional e/ou parceiros, funcionários do programa e de advocacia, que se dedicam às actividades urbanas.

Idealmente, para esse fim, seria necessário pelo menos um funcionário da WaterAid que já tenha trabalhado numa empresa de serviços e compreenda algo das dificuldades que os provedores de serviços enfrentam ao satisfazer as necessidades de todos os consumidores, tanto a nível de investimento e planeamento de projectos, como a nível da gestão das operações diárias dos sistemas de distribuição.

WaterAid/Marco Betti

WaterAid/Jon Spaull

Parte 7

Orientação para uma análise da situação urbana

Esta parte final da estrutura sugere diversos processos que um programa nacional pode usar para levar a cabo uma análise detalhada do sector urbano de WASH como base para a estratégia urbana específica para um país.

De notar que uma análise situacional e contextual pode ser fortemente influenciada pelos "olhos" através dos quais a situação ou contexto são vistos. É portanto importante assegurar que a equipa que leva a cabo uma análise desse tipo contém os peritos necessários e é tão equilibrada quanto possível.

Análise do passado

Este é um exercício de reflexão, para avaliar o que foi feito pela WaterAid, os parceiros e outros actores nos cinco anos anteriores para melhorar o acesso à água, ao saneamento e à higiene nas zonas urbanas. Inclui examinar os êxitos e os desafios, assim como tomar em consideração o que mudou tanto para a WaterAid em termos da estratégia e metas, e também na política do governo ou no ambiente externo, que podem ter tido um impacto sobre como a WaterAid continua o seu trabalho nas zonas urbanas. É relevante, mesmo nos casos em que a WaterAid não fez uma quantidade de trabalho significativa nas zonas urbanas. A análise do passado também deve incluir a atenção dada à advocacia da política, em que se recomenda uma análise robusta do trabalho anterior levado a cabo pelas agências relevantes, com pelo menos um workshop para rever as iniciativas anteriores e mapear os pontos fortes e os fracos das mesmas.

Análise da situação

A preparação da estratégia nacional deve ter incluído uma análise nacional que vai ter, como mínimo, feito referência às questões tais como a urbanização e as tendências de cobertura do WASH urbano. A estratégia urbana pode basear-se nisto, concentrando-se nas cidades e vilas específicas onde o programa nacional trabalha. Deve incluir a estrutura da cidade/vila, as instituições e clima político das mesmas, acesso actual aos serviços de água e de saneamento, e níveis de pobreza.

Áreas de análise nacional

- As estratégias, políticas e legislação nacionais relevantes (directamente relacionadas com WASH, recursos hídricos, abrigo e habitação, não discriminação incluindo deficiência, VIH, mulheres, minorias, saúde, educação, ambiente).
- Incidência de direitos humanos mencionados nas políticas e na legislação, particularmente reconhecimento do direito à água e ao saneamento.
- Deve procurar-se compreender especificamente como o saneamento se encaixa no âmbito da política e da arena de procura de recursos financeiros e como se poderia ligar aos níveis de serviços. Do mesmo modo, deve procurar-se compreender que estratégias e estruturas existem para ajudar as cidades em crescimento rápido e emergentes a lidar com as suas questões específicas (fazer referência ao documento da WaterAid *Provisão de água e saneamento às cidades pequenas: uma visão mais generalizada*[9] se desejar orientação adicional).
- Estrutura institucional nacional abrangente (também analisando mais do que apenas questões de WASH), sistemas, estrutura e normas.
- Outros actores essenciais activos no contexto nacional.
- Procedimentos de planeamento financeiro das autoridades da cidade/vila, e identificação da suficiência dos recursos financeiros disponíveis a serem obtidos junto das autoridades da cidade/vila para a provisão de serviços de WASH.
- Existência e eficácia das autoridades reguladoras.

Fazer o perfil das cidades/vilas

- O perfil contextual de uma cidade/vila (estrutura política, principais impulsionadores económicos, padrões de assentamento/demografia, grau de autonomia, interligações com as áreas que as rodeiam, geografia e recursos hídricos disponíveis) para compreender a cidade/vila e as necessidades de serviços de WASH da mesma. Se desejar orientação específica para as cidades pequenas faça referência ao guia da WaterAid *Provisão de água e saneamento às cidades pequenas: uma visão mais generalizada*[9].
- As estruturas de governação da cidade/vila, como os serviços de água e de saneamento são actualmente distribuídos, níveis de responsabilidade (incluindo uma análise das capacidades e desempenho do provedor de serviços).
- Mapear a infra-estrutura existente.
- Estimativas actuais dos níveis de provisão de serviços e avaliação da qualidade destes dados.
- Sistemas existentes de provisão de serviços, incluindo SSIPs.
- Tarifas, subsídios, recuperação de custos, prevalência de contadores, níveis de água sem receitas.
- Localização, dimensão e natureza das pessoas pobres urbanas (como na Parte 2) e particularmente:
  - Onde as pessoas têm acesso à água e para que finalidade.
  - Onde as pessoas vão à casa de banho.
  - A que custos ficam sujeitos os agregados familiares para a construção, manutenção e as tarifas dos serviços.
  - Práticas de higiene, onde se pode recolher informação.
  - Até que ponto as instalações existentes de WASH são acessíveis e apropriadas para todas as pessoas incluindo as mulheres, as pessoas idosas, e as pessoas portadoras de diferentes tipos de deficiência.
  - Meios de subsistência, processos sociais e estruturas.

Ferramentas analíticas

Assegurar o acesso universal à água e ao saneamento é sem dúvida um desafio, exigindo instituições fortes e recursos significativos. A WaterAid também sabe bem que o objectivo final é que estes serviços sejam adequados, económicos e acessíveis e que as necessidades das pessoas marginalizadas e vulneráveis sejam satisfeitas de modo não discriminatório.

Na nossa análise da situação deveríamos identificar as instituições do sector na cidade e avaliar as capacidades das mesmas para levar a cabo as suas funções. Esta secção sugere três ferramentas para ajudar esta análise. Uma ferramenta útil é o triângulo governação/gestão (Figura 2 p22). A análise deve examinar as relações e barreiras entre estes actores principais e as oportunidades de colaboração entre eles. Geralmente, quatro triângulos separados diferentes devem ser analisados (água, desperdícios fecais, desperdícios sólidos e escoamento) em reconhecimento dos processos diferentes de provisão.

Outra ferramenta comum e útil é uma análise SWOT[37] (Pontos Fortes, Pontos Fracos, Oportunidades e Ameaças). Nesta estrutura, as características principais são organizadas em quatro cabeçalhos, que se combinam para apresentar uma declaração sucinta da provisão ou empresas de serviços de água/saneamento de cada cidade. Para uma cidade típica, pode aparecer como se mostra na Tabela 4 (próxima página).

Tabela 4: Análise SWOT hipotética (mas típica) do sistema de provisão de água de uma cidade

Pontos fortes	Pontos fracos
• Dois novos poços tubulares instalados há cinco anos, o que aumentou a provisão de água a granel em 30%. • No geral, as pessoas aceitaram as tarifas depois de terem sido aumentadas há dois anos. • A rede da comunidade e de água está agora mapeada. • Alguns funcionários são prestáveis e muito motivados. • A nossa empresa de serviços tem alguma flexibilidade para propor as tarifas (mas têm que ser aprovadas pelo regulador, o que leva vários meses). • Cerca de 55% dos agregados familiares com ligação têm um contador que funciona. • Dois novos escritórios da empresa de serviços facilitam o pagamento de facturas, a participação de fugas e reclamações.	• A estimativa de água que não produz rendimentos é de 40%. • Somente 35% dos agregados familiares têm uma ligação canalizada. • As receitas da empresa de serviços só cobrem os salários e a electricidade. • Cerca de 60% das pessoas pobres declaram usar fontes de água desprotegidas. • As instalações públicas existentes são inacessíveis para as pessoas com mobilidade reduzida. • Somente dois membros da sociedade civil no Conselho de Administração da Empresa de Serviços e são incapazes de convencer o Conselho de Administração a adoptar políticas a favor das pessoas pobres. • A empresa de serviços não tem equipamento para detectar fugas. • Somente 40% dos clientes pagam as contas a tempo.
Oportunidades	**Ameaças**
• O governo nacional comprometeu-se publicamente a satisfazer os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio para a água e o saneamento e aumentou as atribuições do orçamento para a água urbana. • Diz-se que dois ou três doadores ou Instituições Financeiras Internacionais visitaram a cidade e podem estar interessados em subsidiar ou emprestar fundos para ampliar a rede e reformar a empresa de serviços. • Pode ser que alguns cidadãos ricos invistam na empresa de serviços ou outros negócios de serviços hídricos.	• Níveis do lençol freático a diminuir. • Vai ser necessário fazer mais furos, alguns agricultores estão zangados e suspeitam que lhes vamos tirar a água. • As áreas das bacias hidrográficas estão desflorestadas e o escoamento de águas está a aumentar.

Esta análise SWOT pode ser usada de diversos modos. Pode proporcionar uma estrutura para discussões com os funcionários das empresas de serviços para confirmar as questões. Pode ser usada com os meios de comunicação para divulgar os resultados da análise da situação e aumentar a consciencialização dos cidadãos. Pode ser usada com os grupos de cidadãos para discutir os passos a seguir. E pode ser usada com os reguladores, políticos e doadores para discussões a favor de mudanças nas práticas e na política.

Uma terceira ferramenta possível é uma "matriz de agências e de funções" que mapeia as categorias de todos os intervenientes (desde grupos de consumidores a provedores de serviços e actores governamentais) em relação a actividades (desde política, planeamento e financiamento a operação e manutenção) proporcionando células nas quais descrever as funções e avaliar as capacidades. No âmbito desta análise também é possível propor ou avaliar a função da WaterAid, se houver alguma, no que diz respeito a cada interveniente e função.

Estas três ferramentas analíticas devem ser discutidas num workshop pelos funcionários da WaterAid e os dos principais parceiros, quando for relevante, para criar uma ideia completa da situação relacionada com o acesso à provisão de serviços urbanos de água e de saneamento no âmbito do país ou áreas específicas no âmbito do país.

Identificação de barreiras

A análise da situação deve então levar à identificação das barreiras ao acesso à água e ao saneamento numa determinada cidade ou vila, tal como no exemplo típico demonstrado na tabela 5 (que se segue).

Tabela 5: Análise de barreiras hipotéticas para uma cidade típica

Barreiras à água universal

- Níveis baixos de informação/compreensão sobre as questões e o contexto.
- Falta de clareza sobre as funções e as responsabilidades relacionadas com os serviços de água e de saneamento no âmbito do governo e instituições relevantes.
- Falta de opiniões das pessoas pobres, incluindo os grupos marginalizados e vulneráveis.
- Empresas de serviços de água e esgotos com fraco desempenho.
- Decisões económicas pouco robustas/receitas financeiras inadequadas.
- Desafios técnicos significativos.
- A sociedade civil não tem informação/experiência/colaboração
- Competição entre a falta de água/procura de água

Barreiras ao saneamento universal

- O saneamento é um "órfão" institucional, com fundos mínimos disponíveis em comparação com os outros sectores.
- Planeamento coordenado inadequado.
- Pouca procura.
- Provisão fraca/falta de opções de provisão
- Opções técnicas inapropriadas a serem utilizadas.
- Expectativas altas/inapropriadas/subjectivas relacionadas com o nível/tipo de serviço.
- Promoção da higiene inapropriada.

WaterAid/Juthika Howlader

Notas finais e referências

1 http://www.unhabitat.org/documents/media_centre/sowcr2006/SOWCR%205.pdf

2 Estratégia Global da WaterAid 2009-2015.
http://www.wateraid.org/international/about_us/strategy/default.asp

3 UN (2007) *World urbanization prospects – a revisão de 2007*. Department of Economic and Social Affairs, Population Division, ONU, Nova Iorque.
http://www.un.org/esa/population/publications/wup2007/2007WUP_Highlights_web.pdf

4 Pilgrim N R (2007) *Water working notes: principles of town water supply and sanitation, Part 1: Water supply*. Water Supply and Sanitation Sector Board of the Infrastructure Network, World Bank Group.
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/07/21/000333038_20080721232742/Rendered/PDF/442230REPLACEM1ument10WN131TownsWSS.pdf

5 Estimativas da UN-HABITAT, apresentação na reunião da WSUP, Nairobi (Novembro de 2009).

6 UN-HABITAT (2008) *State of the world's cities 2010/11*. UN Habitat/Earthscan.
http://www.unhabitat.org/pmss/download.aspx?page=download&alt=1&publicationID=2917

7 Tannerfeldg G e Ljung P (2006) *More urban less poor*, SIDA, Earthscan.

8 www.saniplan.org

9 Caplan K e Harvey E (2011) *Provisão de água e saneamento às cidades pequenas: uma visão mais generalizada*, WaterAid.
http://www.wateraid.org/documents/plugin_documents/small_towns_synthesis_reportfinaleng.pdf

10 Joint Monitoring Programme (JMP) (2010) *Progress on sanitation and drinking water*. WHO/UNICEF.
http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241563956_eng_full_text.pdf

11 Franceys R e Gerlach E (2006) *Charging to enter the water shop?* Department for International Development Research Contract R8319. http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/Water/R8319-DisseminationReport.pdf

12 Ver também http://www.ib-net.org/

13 Adaptado de Banco Mundial (2004) *World Development Report: Making services work for poor people.* Banco Mundial.

14 Franceys R e Gerlach E (Eds) (2008) *Regulating water and sanitation for the poor – economic regulation for public and private partnerships,* Earthscan.

15 BPDWS (2006) *Using partnership to improve the decentralised delivery of urban water and sanitation services*, nota de conceito de BPD.

16 Ver por exemplo http://www.righttowater.info/

17 WaterAid (2011) *Estrutura de Saneamento*, WaterAid
http://www.wateraid.org/documents/plugin_documents/sanitation_framework_1.pdf

18 Fazer referência a *Estrutura de Segurança da Água da WaterAid* (a publicar em 2011)

19 http://www.wsup.com/

20 http://www.wateraid.org/documents/plugin_documents/our_water_our_waste_our_town_manual.pdf

21 http://www.sdinet.org/

22 Franceys R (2002) *Change management forum: For sustainable urban water and sanitation in India*, Change Management Forum, India.

23 http://www.nwsc.co.ug/

24 http://www.ppwsa.com.kh/

25 http://www.nwasco.org.zm/

26 http://www.veoliawater.com/about/locations/india.htm and http://indiawaterportal.org/sites/indiawaterportal.org/files/uploads/2009/02/veolia-24by7.doc

27 http://www.mayniladwater.com.ph/ and http://www.manilawater.com/

28 http://www.aysa.com.ar/index.php

29 Sansom K, Franceys R, Kayaga S, Njiru C, Coates S e Chary S (2004) *Serving all urban consumers: A marketing approach to water services in low- and middle-income countries*, WEDC, Loughborough University.

30 http://www.wateraid.org/international/what_we_do/sustainable_technologies/technologies/9517.asp

31 http://www.bpdws.org/web/w/www_45_en.aspx

32 http://www.sulabhinternational.org/st/sulabh_public_toilet_complexes.php

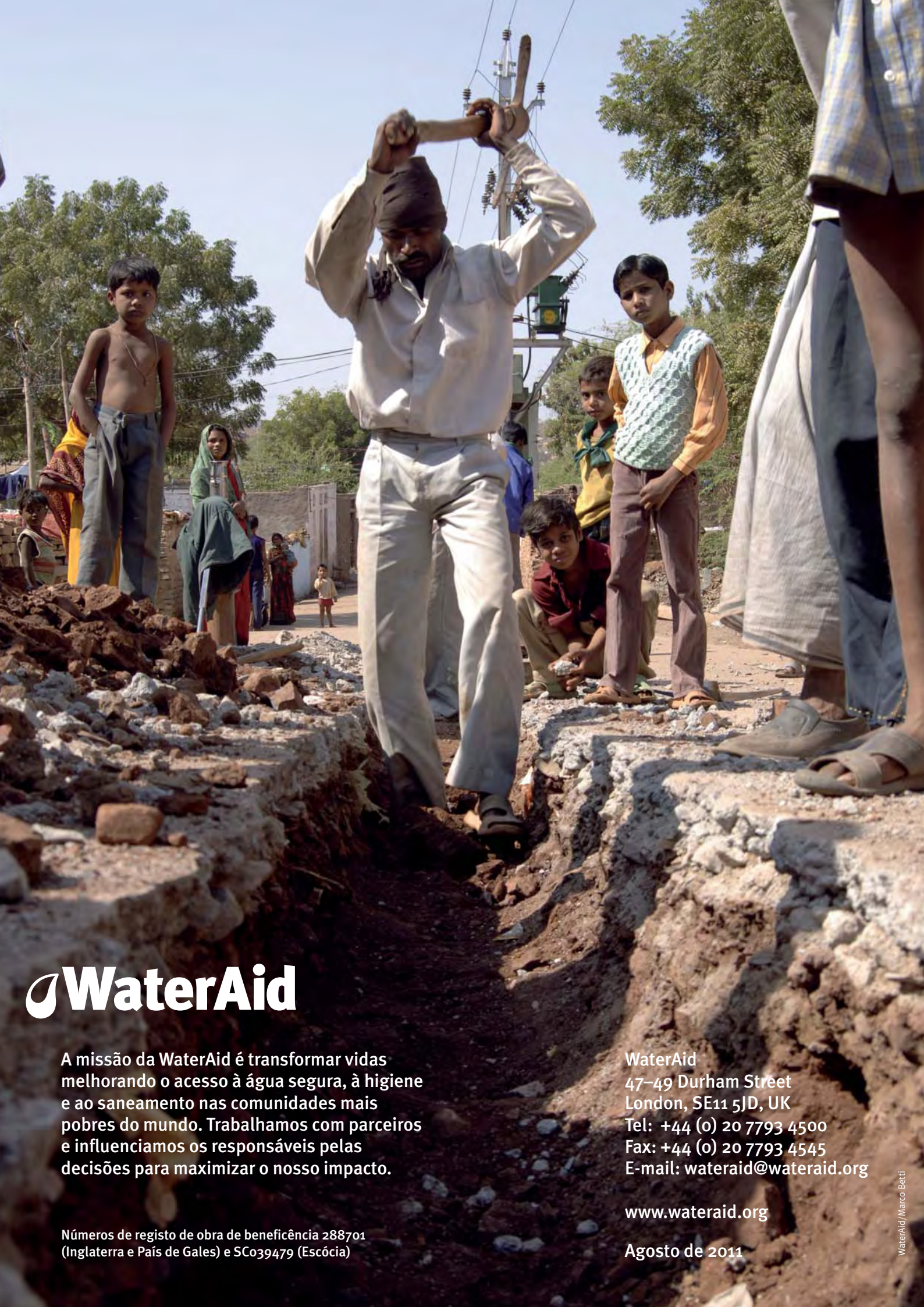
33 http://www.ecotact.org/index.php?option=com_content&view=article&id=93&Itemid=196

34 http://www.wsup.com/sharing/documents/WSUPTopicBriefICommunalPublicToilets.pdf

35 Ver por exemplo http://en.wikipedia.org/wiki/Mind_map

36 WaterAid (2010) *Guia do utente do sistema de Planeamento, Monitorização e Avaliação dos programas Globais (Versão 1)*, WaterAid.

37 Encontra um guia útil aqui: http://rapidbi.com/management/swotanalysis/



WaterAid

A missão da WaterAid é transformar vidas melhorando o acesso à água segura, à higiene e ao saneamento nas comunidades mais pobres do mundo. Trabalhamos com parceiros e influenciamos os responsáveis pelas decisões para maximizar o nosso impacto.

Números de registo de obra de beneficência 288701 (Inglaterra e País de Gales) e SC039479 (Escócia)

WaterAid
47–49 Durham Street
London, SE11 5JD, UK
Tel: +44 (0) 20 7793 4500
Fax: +44 (0) 20 7793 4545
E-mail: wateraid@wateraid.org

www.wateraid.org

Agosto de 2011

WaterAid/Marco Betti